Manuel Castells (ed.)

LAS CRISIS DE EUROPA



Alianza Editorial

Edición de
Manuel Castells

Olivier Bouin, João Caraça, Gustavo Cardoso,
John B. Thompson y Michel Wieviorka

LAS CRISIS DE EUROPA

Traducción de Alejandro Pradera

Alianza editorial

Índice

COLABORADORES

Guya Accornero es profesora asistente invitada e investigadora principal en Ciencias Políticas en el ISCTE – Instituto Universitario de Lisboa, Centro de Investigación y Estudios de Sociología.

Eirini Avramopoulou es miembro honorario de la Fundación A. G. Leventis en la Escuela Británica de Atenas.

Joana Azevedo es profesora asistente invitada en el Departamento de Sociología, ISCTE-IUL – Instituto Universitario de Lisboa, Centro de Investigación y Estudios de Sociología, e investigadora en el CIES-IUL – Centro de Investigación y Estudios de Sociología.

Olivier Bouin es el director del Collège d'études mondiales de la Fundación Maison des Sciences de l'Homme en París y de la Red de Institutos Franceses de Estudios Avanzados.

João Caraça es catedrático de Políticas de Ciencia y Tecnología del Instituto de Economía y Gestión de la Universidad de Lisboa y asesor jefe de la Fundación Calouste Gulbenkian.

Gustavo Cardoso es profesor del Instituto Universitario de Lisboa e investigador asociado en el Collège d'études mondiales, FMSH, París.

Noah Carl es candidato de doctorado en el Departamento de Sociología en la Universidad de Oxford.

Manuel Castells es catedrático Wallis Annenberg de Comunicación en la Universidad del Sur de California; catedrático emérito de Sociología, Universidad de California, Berkeley; miembro honorario del St John's College, Cambridge; y titular de la cátedra de Sociedad en Red del Collège

d’études mondiales de la Fundación Maison des Sciences de l’Homme, París.

Sir Paul Collier es profesor de Ciencias Económicas y Políticas Públicas en la Blavatnik School of Government, Universidad de Oxford.

Colin Crouch es profesor emérito en la Universidad de Warwick, y miembro científico externo del Instituto Max Planck de Investigación Social en Colonia.

James Dennison es miembro investigador del Centro Robert Schuman de Estudios Avanzados en Florencia.

Geoffrey Evans es profesor de Sociología de la Política y miembro oficial del departamento de Política, Nuffield College, Universidad de Oxford.

Sviatlana Hlebik es una economista y matemática que trabaja en el Departamento de Estudios Económicos y Comunicación Financiera, Crédit Agricole Carparma, Italia.

Sara Hobolt es profesora de la London School of Economics and Political Science, donde es titular de la cátedra Sutherland de Instituciones Europeas.

Marina Karanikolos es especialista técnica y miembro investigador del Observatorio Europeo de Sistemas y Políticas de Sanidad en la Escuela de Higiene y Medicina Tropical de Londres.

Teresa Lago es catedrática de Astronomía de la Universidad de Oporto y miembro fundador del Consejo Científico del Consejo Europeo de Investigación (ERC).

Tiago Lapa es profesor asistente invitado e investigador asociado en Sociología en el ISCTE – Instituto Universitario de Lisboa, Centro de Investigación y Estudios de Sociología.

Rachel Loopstra es profesora de Nutrición en el King's College de Londres y miembro asociado del Departamento de Sociología de la Universidad de Oxford.

Martin McKee es profesor de Salud Pública Europea en la Escuela de Higiene y Medicina Tropical de Londres y director de investigación del Observatorio Europeo de Sistemas y Políticas de Sanidad.

Manos Matsaganis es profesor asociado de Hacienda Pública en el Politécnico de Milán.

Claus Offe es profesor emérito de Sociología Política en la Universidad Humboldt y en la Escuela Hertie de Gobernanza, Berlín.

Emilio Ontiveros es profesor de Ciencias Económicas y Administración de Empresas en la Universidad Autónoma de Madrid, y fundador y presidente de Analistas Financieros Internacionales (AFI).

Silvia Pasquetti es profesora de Sociología en la Universidad de Newcastle.

Pierfranco Pellizzetti es ex profesor de Política Global en la Universidad de Génova y comentarista del blog *il Fatto Quotidiano.it*, del periódico *La Repubblica-Genova* y de la revista *MicroMega*.

Aaroon Reeves es profesor asociado y miembro investigador del Instituto Internacional de Desigualdades, London School of Economics and Political Science, y miembro asociado del departamento de Sociología en la Universidad de Oxford.

David Stuckler es profesor de Economía Política y Sociología en la Universidad de Oxford, miembro investigador de la LSHTM, director del Centro Colaborador de la OMS en Oxford y experto líder de la Asociación Europea de Salud Pública.

Daria Gołębiowska-Tataj es fundadora y directora ejecutiva de Tataj Innovation y miembro del Consejo de Gobierno fundador del Instituto Europeo de Innovación y Tecnología (EIT).

John B. Thompson es profesor de Sociología en la Universidad de Cambridge y miembro honorario del Jesus College, Cambridge.

Michel Wieviorka es profesor de la École des Hautes Études en Sciences Sociales y presidente de la Fundación Maison des Sciences de l’Homme, París.

INTRODUCCIÓN: ¿UN SUEÑO QUE SE DESVANECE?

Érase una vez un sueño: que los europeos se unían tras siglos de guerras, de confrontaciones nacionalistas y de xenofobia cultural.

La carnicería de la Segunda Guerra Mundial y la destrucción de las infraestructuras productivas del continente crearon la oportunidad histórica para la integración económica y la cooperación institucional como forma de dejar atrás los demonios del pasado, y encaminaron a Europa por la senda de la paz y la prosperidad compartidas. Quienes crearon Europa sabían que no era posible un proceso político directo, y que el proceso económico era un medio de alcanzar unas metas políticas en el futuro. A lo largo de casi sesenta años fue desarrollándose de forma gradual un proceso de integración multidimensional, en sucesivas oleadas, que fue ampliando la unión desde los seis miembros fundadores originales de la Comunidad Económica Europea hasta los veintiocho miembros de la Unión Europea, entretejidos en una tupida red institucional de soberanía compartida entre los Estados-nación participantes.

En los albores del siglo XXI, la Unión Europea, tal y como fue soñada por los políticos y tecnócratas visionarios que se atrevieron a emprender uno de los experimentos políticos más extraordinarios de la historia, podía considerarse un éxito. Se había convertido en la mayor economía del mundo, con aproximadamente el 25 por ciento del producto interior bruto (PIB) mundial, con el mayor mercado de consumidores, y en el máximo depositario del conocimiento científico y tecnológico no militar del planeta, y con una participación decisiva en las finanzas globales, con Londres y Frankfurt entre los centros financieros más destacados del mundo. La paz y la seguridad parecían estar firmemente consolidadas a largo plazo entre los miembros de la UE, y en última instancia era posible contener los conflictos militares residuales a través de la cooperación militar con Estados Unidos, a

pesar de algunos reveses, como la guerra que siguió a la desintegración de Yugoslavia. La prosperidad en términos de renta, activos y prestaciones sociales era la más alta del planeta, aunque con una desigualdad social creciente. La democracia y los derechos humanos estaban arraigados en la praxis cotidiana de las sociedades europeas, y las instituciones de cogobernanza, por muy burocráticas que fueran, seguían funcionando. La tolerancia y la solidaridad internacional con las zonas menos favorecidas del mundo eran un elemento clave en la ideología de las instituciones europeas, aunque no siempre se reflejaban en la práctica. Parecía que el proyecto de preservar y difundir los valores europeos, sobre la base del proyecto original de integración económica, se había visto confirmado. En el cambio de siglo se puso en marcha una nueva ronda de integración más profunda, en particular a través de la creación de una moneda común, el euro, en la mayor parte de la UE, y con la constitución de instituciones de investigación y tecnología a escala europea, como el Consejo Europeo de Investigación (ERC), y el Instituto Europeo de Innovación y Tecnología (EIT). Se reforzaba el poder del Parlamento Europeo a fin de contrarrestar el poder que se concentraba en manos de la Comisión Europea. Parecía que había llegado el momento de consolidar la legitimidad de las instituciones europeas con la promulgación y aprobación de una Constitución Europea. Si bien nunca se consideró seriamente el concepto de unos Estados Unidos de Europa, la construcción creativa de una unión política supranacional, formada por una red de Estados-nación, allanaba el camino a una modalidad históricamente novedosa de federalismo continental.

Sin embargo, dicho proceso vino acompañado de un estancamiento del crecimiento económico, unido a una atrofia demográfica y de un énfasis malsano en la política intraeuropea. Y entonces el proceso de integración se paró en seco, al verse cuestionado por la creciente relevancia de los sentimientos anti-UE en muchos países europeos, que culminaron en un acontecimiento impensable: el *brexit*, la salida voluntaria de un país miembro (a consecuencia del referéndum celebrado en el Reino Unido el 23 de junio de 2016). De repente, la Unión Europea se convirtió en algo muy distinto de una construcción institucional estable: su forma y sus competencias podían variar, igual que el número de sus miembros. ¿Acaso

la parálisis de la UE acabaría marcando el comienzo del siglo XXI, de la misma forma que el hundimiento de la Unión Soviética, un acontecimiento impensable en aquella época, señaló el final del siglo XX? ¿Se está desvaneciendo el sueño europeo? ¿Por qué? ¿Cómo? ¿Cuáles son las raíces y los potenciales peligros de una desintegración? ¿Cuáles son las perspectivas y las consecuencias de las múltiples crisis de la Unión Europea en los comienzos del siglo XXI?

Estas son las preguntas que se examinan y se analizan en este libro, desde una perspectiva intelectualmente pluralista que pretende minimizar la normatividad para maximizar la claridad en el análisis y el diagnóstico de las crisis. Utilizamos «crisis» en plural porque la crisis desbocada de la Unión Europea como sistema institucional surge de la convergencia de múltiples crisis —financiera, monetaria, industrial, social, política, ideológica, moral, geopolítica, migratoria— diversas, interrelacionadas, que se solapan y se alimentan entre sí, pero que al mismo tiempo tienen orígenes y desarrollos diferenciados. Los intentos de dar respuesta a esas preguntas se desarrollan en los distintos capítulos del libro. Sin embargo, existe un hilo conductor común que puede explicar los contornos de la crisis institucional, y por consiguiente clarificar los términos del debate para la eventual superación de esta crisis.

Partimos del presupuesto de que pueden producirse crisis en cualquier sistema institucional cuando el funcionamiento del sistema sufre alguna perturbación, y esas perturbaciones van adquiriendo un carácter cada vez más grave, dando lugar a la posibilidad muy real de que, a menos que se adopten más medidas o se implementen nuevas políticas o nuevas normas, el sistema podría quedar fuera de control y averiarse. También sostenemos que ese tipo de crisis sistémicas son inducidas por las características y las contradicciones implícitas en el proceso de la formación institucional. En el contexto concreto de Europa, eso significa que las crisis que han asolado a la Unión Europea durante la última década proceden en gran medida de los defectos en su construcción. Y esos defectos son una consecuencia casi necesaria de los procesos políticos que dieron lugar a su formación. En otras palabras, las decisiones que hicieron posible el desarrollo de la UE crearon las condiciones para sus múltiples crisis. Por supuesto, esas crisis

no son *exclusivamente* una consecuencia de los defectos de construcción de las instituciones europeas: también intervienen otros factores, que en algunos casos proceden de fuentes que van mucho más allá de Europa; pero tan solo comprendiendo los defectos institucionales seremos capaces de entender por qué esas crisis se han producido de la manera que lo hicieron en el contexto europeo, y por qué tienen (o han tenido) las características y las consecuencias que tienen.

Vamos a resumir el argumento en su especificidad histórica (la mayor parte de los datos y de los análisis detallados que avalan este argumento pueden encontrarse en los distintos capítulos de este libro).

En primer lugar, cualquier construcción político-institucional estable requiere algún tipo de convergencia de intereses entre los actores que construyen las instituciones, así como alguna forma de identidad común entre las personas implicadas en el proceso. En el caso de la Unión Europea, existe un consenso en el hecho de que originalmente hubo un proyecto defensivo, concebido para evitar el estallido de otra guerra en Europa, que posteriormente fue utilizado por unos pocos dirigentes visionarios para plantear un proyecto utópico. Se trataba de un proyecto de las élites políticas y económicas, sin una verdadera participación, ni un compromiso, ni una plena comprensión, de la mayoría de los ciudadanos. Cada paso importante en la integración económica e institucional pretendía hacer irreversible el proceso de la unificación europea, y la creación de la moneda común, el euro, fue la expresión más ostensible de esa estrategia de hechos consumados.

La construcción europea comenzó como un proyecto defensivo concebido para dejar atrás las guerras del pasado e impedir nuevas guerras en el futuro. Por consiguiente, tenía que involucrar a las naciones tradicionalmente beligerantes, Francia y Alemania por encima de todo, y al poderoso aliado estadounidense para disuadir a la Unión Soviética en el futuro, por lo que la OTAN era un complemento imprescindible de la Unión Europea. Sin embargo, la integración debía empezar por la economía, la necesidad más evidente tras la devastación de la guerra. La integración de los mercados exigía una integración económica más amplia, que fue

avanzando a trancas y barrancas hasta llegar a algún tipo de integración monetaria y financiera parcial.

El proyecto utópico incluía la integración política y la integración cultural, ya que la reafirmación de los valores europeos —fuera cual fuese su significado— era una parte intrínseca del proyecto. La tensión entre la integración económica y la integración político-ideológica fue un rasgo permanente de la Unión Europea y una permanente fuente de conflictos, principalmente entre los Estados-nación que estaban interesados desde el punto de vista económico pero se mostraban distantes respecto al proyecto en el plano político: entre el Reino Unido y Escandinavia, por un lado, y las principales potencias continentales, Francia y Alemania, por otro.

Esa diferencia de intereses asumió un giro paradójico en la decisión de ampliar la UE hacia el Este. Los intereses de los dos principales Estados-nación, Alemania (tras la reunificación) y el Reino Unido, convergieron a favor de la ampliación, pero por razones opuestas. Para Alemania se trataba de una forma de reconstruir su tradicional *hinterland* geopolítico como parte del proyecto europeo sin provocar temor a su hegemonía. Para el Reino Unido, contrario a la integración política, cuantas más naciones se incorporaran a la UE, más difícil iba a resultar crear un organismo conjunto para la toma de decisiones políticas, lo que debilitaría a Bruselas respecto a la lógica autónoma de los mercados, que iban integrándose cada vez más a nivel global. Irónicamente, fue la ampliación hacia el Este, y la posterior migración de trabajadores de Europa oriental al Reino Unido, lo que en parte alimentó el sentimiento anti-UE que diez años después encontró su drástica expresión en el *brexit*.

La consecuencia de esas diversas estrategias de integración fue la construcción de una compleja red de Estados-nación con unas economías y unas culturas muy diferentes, cuya plena integración iba a resultar arriesgada. Así pues, la gestión de una UE económicamente fuerte estaba en manos de una UE políticamente indecisa, sin una política exterior común, y entorpecida en su toma de decisiones conjunta por los intereses contradictorios que únicamente podían conciliarse mediante una transferencia del poder ejecutivo a la Comisión Europea. La mejora en la eficacia se logró a expensas de una crisis de legitimidad, pues a lo largo y

ancho del continente los ciudadanos veían con recelo que sus vidas dependieran de las decisiones tomadas por una burocracia europea anónima, a duras penas controlada por el Parlamento Europeo. La transformación del poder local y nacional en poder de la Unión Europea, con el creciente traspaso de soberanía, creó a lo largo del tiempo un «déficit democrático» de representación en los países de la UE.

En el contexto de una crisis generalizada de la legitimidad política de la democracia representativa en muchos lugares del mundo, la distancia entre los ciudadanos y sus representantes aumentó en la Unión Europea. Había un desfase cada vez mayor entre los ciudadanos y las decisiones tomadas por un Consejo de Ministros ajeno al control de los Parlamentos nacionales. Había una brecha entre los ciudadanos y el Parlamento Europeo, cuya composición y competencias tan solo reflejan de una forma indirecta a los electorados nacionales. Y, lo que es más importante, había una brecha entre la poderosa burocracia de la Comisión Europea (en ocasiones simbolizada por unos presidentes de la Comisión que se ven a sí mismos como presidentes de Europa), por un lado, y los ciudadanos y los medios de comunicación de cada país, por otro. En condiciones de una vida institucional normal, las tensiones provocadas por el déficit democrático resultan tolerables. Sin embargo, cuando existe alguna crisis de cierta relevancia (una crisis financiera, una crisis geopolítica, una crisis migratoria, etcétera), la desconfianza hacia las instituciones europeas acentúa la crisis de legitimación, y en última instancia puede generar descontento social y separatismo político.

Por añadidura, el concepto de una identidad europea sigue siendo esquivo. Si por «identidad» entendemos un conjunto de valores que aportan significado simbólico a la vida de la gente, al reforzar su sentimiento de pertenencia, resulta difícil discernir la existencia de una identidad europea fuerte y diferenciada. Es cierto que en el fuero interno de muchos ciudadanos existe una identidad europea autodefinida, concretamente en contraposición con «los demás» (con Estados Unidos, con las culturas asiáticas, con el islam, etcétera), pero en gran medida como rechazo a «los demás», más que como una identidad específica que se valora y se asume en sí misma y por sí misma. Por añadidura, lo que revelan los sondeos es

que incluso cuando la gente manifiesta su autoidentificación como europeo, se trata de una identidad débil, y tiende a ser sustituida por identidades locales, regionales o nacionales cuando es preciso reafirmar la frontera de esa identidad en una situación de crisis.

Ese es precisamente nuestro argumento. Mientras los fundamentos de la vida cotidiana, del trabajo y de la subsistencia en todas sus dimensiones funcionen sin contratiempos, tener un pasaporte europeo supone un valor añadido que en general la gente aprecia y apoya. Pero en caso de que surja una crisis que exija la solidaridad entre los europeos en general, la debilidad de la identidad europea da paso al predominio de los intereses nacionales protegidos por el Estado-nación. ¿Por qué tenemos que rescatar a los portugueses, decía un 20 por ciento del electorado finlandés, con «nuestros ahorros»? ¿Por qué tenemos que evitar la quiebra de los bancos griegos, decía la mayoría de los alemanes y holandeses, si ellos son los culpables de su conducta irresponsable? ¿Y con qué derecho controlan los alemanes nuestras finanzas, respondían los griegos, cuando lo único que les interesa es salvar a los bancos alemanes de sus irresponsables políticas crediticias? En resumen: la identidad europea, y por consiguiente la solidaridad europea, se termina ante la frontera (y en el coste) de tener que compartir el dolor de las crisis que afectan a «los otros europeos». Por añadidura, muchos europeos sienten que las instituciones de la Unión están sesgadas a favor de las potencias económicamente dominantes de la UE.

Desde una perspectiva histórica, cuando los Estados-nación tuvieron que construir su identidad nacional, utilizaron los poderes del Estado nacional para apoyar sus proyectos institucionales. Pero en el caso de la UE, el intento de imponer una identidad a fin de cumplir el proyecto europeo desencadenó una fuerte resistencia que suponía una amenaza para la construcción en su conjunto.

En pocas palabras, en ausencia de una crisis en la vida cotidiana de los ciudadanos, el proyecto europeo iba arreglándoselas para formar parte de su experiencia. Pero cuando llegó la crisis, las identidades nacionales volvieron a afirmarse rápidamente, llevándose por delante un proyecto identitario que, en cualquier caso, se limitaba en gran medida a las élites económicas y políticas. Por añadidura, debido al déficit democrático del

sistema institucional europeo, cada crisis agravaba la crisis de legitimidad política, y fracturaba las sociedades entre «los cosmopolitas y los locales», entre el Norte y el Sur de Europa y, para muchos, entre «nosotros y los demás».

Hubo un intento de sancionar la estrategia de integración desde arriba mediante una Constitución Europea que debía ser aprobada por los ciudadanos. Pero el fiasco de los referendos francés y holandés, cuando la propuesta de ratificar el tratado que establecía una Constitución para Europa fue rechazada por un margen relevante, puso fin a la estrategia de legitimación. El establecimiento de poderosos mecanismos de integración, como el euro, la libre circulación de capitales, bienes, servicios y personas, o la eliminación de las fronteras, se encomendaba a los tratados aprobados por los Parlamentos nacionales bajo el control de los partidos mayoritarios, gobernados por la clase política consolidada.

La alianza de los visionarios del proyecto europeo y las élites económicas y políticas favorecidas por la integración europea logró acelerar el proceso de integración, adoptando medidas que eran sumamente difíciles de revertir, como la creación del euro. En aquel momento muchos economistas consideraron una aberración establecer una moneda común que englobara unas economías nacionales enormemente diferentes en materia de productividad y competitividad, sin una política fiscal común y sin la integración de los diversos sistemas bancarios. Pero la verdadera motivación que había detrás de crear el euro era integrar las economías, los mercados y las políticas, aglutinar a los Estados-nación participantes con un pegamento económico que resultara difícil despegar, por muy imperfecto que fuera, y cualesquiera que fueran los costes.

La crisis financiera mundial de 2008 provocó el descarrilamiento del proyecto porque no había instituciones capaces de gestionar la crisis a nivel europeo. De hecho, a fin de salvar el euro, Alemania y el Banco Central Europeo impusieron unas rigurosas políticas de austeridad fiscal que lograron contener temporalmente la crisis de la deuda soberana, pero con un elevado coste social en términos del sufrimiento de los ciudadanos del sur de Europa y de otras regiones, y con un coste aún mayor en términos de legitimidad política de las instituciones europeas, hasta el extremo de que

Mario Draghi, el Banco Central Europeo, e incluso Angela Merkel, tuvieron que suavizar sus posturas sobre políticas de austeridad después de que surgiera una enconada resistencia desde distintos ámbitos de la Unión.

Pero ya era demasiado tarde. El precio pagado por la materialización del sueño europeo mediante la imposición de la unificación de las políticas económicas fue el agravamiento de la crisis de legitimidad del proyecto europeo. Para colmo, los costes económicos y sociales de las crisis que había generado esa integración forzosa se repartían desigualmente entre los países, entre las regiones y entre las clases sociales y los grupos de edad dentro de cada país, fracturando cualquier sensación de solidaridad paneuropea y generando sentimientos de resentimiento entre quienes más sufrían.

Las tensiones y los defectos inherentes al proceso de integración europea crearon unas instituciones propensas a las crisis, y sus puntos débiles quedaron en evidencia cuando llegaron las crisis. En algunos casos las crisis eran obra de la propia Europa, mientras que en otros casos las crisis tenían un carácter internacional más amplio, o se desencadenaron a causa de unos procesos iniciados fuera de Europa; pero en todos los casos, fueron los puntos débiles del diseño institucional, originados en el proceso de integración europea, los que confirieron a las crisis de Europa sus peculiares características. La crisis financiera de 2008 obedeció inicialmente a los impagos a gran escala en el mercado de las hipotecas de alto riesgo en Estados Unidos, pero a medida que la crisis fue extendiéndose con rapidez, puso en dificultades al euro y exacerbó los puntos débiles que ya formaban parte de la eurozona. Por añadidura, las políticas de austeridad diseñadas por Alemania y la Comisión Europea para salvar el euro agravaron la crisis económica y social en Europa, en particular en los países más pobres del sur de Europa y entre los sectores más pobres de la población. Las crisis geopolíticas con Rusia y con las guerras de Oriente Próximo desviaban recursos y arrastraban al conjunto de la UE a unas confrontaciones internacionales que únicamente eran relevantes para algunos de sus miembros. Y la crisis de los refugiados, que en parte era una consecuencia de las intervenciones extranjeras en Irak y en Siria (con la participación de algunos países europeos), fracturó la

solidaridad entre los Estados miembros y provocó el enfado de amplios sectores de las poblaciones nacionales, sembrando la xenofobia y el sentimiento antieuropeo a lo largo y ancho del territorio de la Unión.

No obstante, la crisis del euro y sus repercusiones en las políticas de austeridad fueron consecuencia de una construcción monetaria y financiera defectuosa, que obedecía a la determinación de una minoría de países, encabezados por Alemania, para hacer que la integración fuera más profunda e irreversible, creando las condiciones para una Europa federal —en contra de la oposición explícita del Reino Unido, Escandinavia y Europa oriental. Se podría desarrollar un argumento similar a propósito de numerosas políticas europeas, como la agricultura, el comercio y la inmigración. Por ejemplo, los acuerdos de Schengen eliminaron las fronteras interiores de la Unión sin reforzar los controles en las fronteras exteriores de la UE, con lo que se creaban vulnerabilidades institucionales que quedaron claramente en evidencia a raíz de la crisis de los refugiados de 2015 —una crisis que también puso de manifiesto la incapacidad de los Gobiernos europeos para actuar conjuntamente en un esfuerzo concertado para reafirmar en la práctica los tan cacareados valores europeos.

En resumen: la ambición del proyecto europeo quedó en entredicho por la debilidad de las instituciones europeas, que en última instancia dependían de las élites dominantes de los países más poderosos. Los intereses de dichas élites dominantes condicionaron decisivamente la existencia de los ciudadanos europeos a través de los efectos de la legislación y la toma de decisiones institucionales a nivel europeo. En ausencia de una identidad europea fuerte, y en condiciones de déficit democrático y de crisis de legitimidad política, la UE fue incapaz de gestionar sus crisis como una única entidad institucional, y fue incapaz de reaccionar eficaz y flexiblemente ante los múltiples incendios que empezaron a declararse en el seno de la Unión. En vez de afrontar las crisis de una forma efectiva, y mucho menos de anticiparse a ellas e impedir que surgieran en primera instancia, la Unión Europea tuvo que hacer frente a una serie de fracturas internas, sociales e institucionales, cada vez más graves. Probablemente el *brexit* ha sido la expresión más dramática de esas fracturas, pues ejemplifica la reversibilidad potencial de la unificación europea. Y el rediseño de la

Unión Europea a través de la denominada «Unión a distintas velocidades», tal y como se debatió en la cumbre informal de Bratislava en septiembre de 2016, fue un claro indicio de un realismo político de nuevo cuño que parecía asumir el desvanecimiento de un sueño en aras de preservar todo lo salvable en términos de beneficios económicos y de estabilidad social.

Los estudios que se presentan en este libro explican los porqués, los cómos y los qués del contradictorio proceso de unificación de Europa, tanto en sus éxitos como en sus fracasos, así como sus consecuencias en forma de múltiples crisis entrelazadas. Cualquier futuro intento de reconstruir el sueño europeo tendrá que considerar en primer lugar la realidad europea, asumiendo las conclusiones de nuestros estudios y de otros parecidos con la esperanza de salvar el proyecto de una Europa común, en paz consigo misma y con sus vecinos, como condición crucial para un mundo mejor.

PRIMERA PARTE

LAS CRISIS ECONÓMICAS

CAPÍTULO 1

EL FIN DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA TAL Y COMO LA CONOCÍAMOS: UN ANÁLISIS DE ECONOMÍA POLÍTICA

Olivier Bouin

Este trabajo examina el proceso de integración europea a lo largo de los últimos sesenta años desde la perspectiva de la economía política. Analiza el muy singular proceso que se ha implementado para construir la Unión Europea —un proceso que ha sido una extraña mezcla de utopía, pragmatismo, ideología y compromisos. La pregunta central de este trabajo es si ese complejo proceso ha cumplido la promesa de crear un modelo económico sostenible, incluyente y eficiente para Europa. El primer apartado examina las implicaciones sistémicas que ha tenido para el proceso de construcción europea la creciente dependencia de las soluciones basadas en los mercados. El segundo apartado analiza los resultados económicos y sociales de la integración europea, con especial atención a la convergencia en materia de desempeño económico entre los países miembros. El tercer apartado se centra en los efectos de la Unión Económica y Monetaria (UEM) —con gran diferencia el paso integrador más audaz que han dado los países europeos desde el Tratado de Roma— en el futuro de Europa. Al final de este ensayo figuran mis comentarios y conclusiones sobre la plausibilidad del fin del proceso de integración europea tal y como lo conocíamos.

La decisión de construir la Unión Europea basándose en las fuerzas del mercado

En este apartado comentaremos brevemente cómo la construcción de la Unión Europea y el desarrollo del camino hacia su integración han privilegiado la vía económica, que inicialmente era la segunda mejor opción a juicio de la mayoría de los líderes europeístas, pero que se ha convertido cada vez más en el motor principal de la integración europea.

Cronológicamente, se ha utilizado la vía económica porque no era posible recurrir ni a la integración política ni al federalismo. El fracaso de la *Communauté européenne de Défense* en 1950, los límites de la visión federalista idealista en la versión de Spinelli y la falta de voluntad política nacional en Europa habían creado un contexto político donde los padres fundadores consideraron que la integración económica —primero la integración comercial, después la integración financiera o monetaria— conduciría a una integración acumulativa, la denominada «reacción en cadena positiva», generalmente atribuida a Jean Monnet.

El crecimiento económico supuestamente debía desencadenarse a través de muchos factores positivos. Unos mercados interiores más grandes debían crear economías de escala y reducir los costes de transacción. La liberalización del comercio debía mejorar la especialización y reducir sustancialmente las conductas oportunistas nacionales. Una mejor asignación de los recursos —la mano de obra y el capital— debía dar lugar a aumentos en la productividad que fomentaran un crecimiento económico sostenido. La simple magnitud de la creciente economía europea debía ofrecer protección contra los shocks desestabilizadores desde el exterior. Todos los países iban a beneficiarse de la prosperidad económica —y los países menos favorecidos recibirían la ayuda de los fondos estructurales para que pudieran subirse al carro europeo.

Todo ello debía conducir a una convergencia de los resultados económicos nacionales, lo que a su vez reduciría la heterogeneidad entre las naciones europeas. Dicha disminución de la heterogeneidad debía reducir las resistencias culturales y políticas al nivel de los Estados-nación en el camino hacia una Europa más integrada. Se crearían así las condiciones para la producción de bienes públicos europeos, lo que conduciría a una ulterior integración sistémica y a la fase final de una integración política.

Este relato sobre la sucesión de pasos hacia la integración puede considerarse el lado positivo de la reacción en cadena atribuida a Monnet, y que está presente en el pensamiento de sus muchos seguidores (entre ellos los presidentes de la Comisión Europea Walter Hallstein y, más recientemente, Jacques Delors y Romano Prodi). Y, en justicia, ese relato ha sido un elocuente principio para la acción, porque la Unión Europea en gran medida hizo realidad gran parte de sus efectos positivos indirectos entre 1957 y 1985 (véase el apartado siguiente)[1].

Sin embargo, esa reacción en cadena positiva se ha visto crucialmente cada vez más cuestionada por dos motivos: el primero tiene que ver con la eficacia, la legitimidad y la sostenibilidad de semejante estrategia de integración[2], el segundo con el establecimiento de un punto final del proceso de integración europea en materia económica y política.

Sobre la primera cuestión, una versión más sombría de la reacción en cadena fue ganando importancia progresivamente en Europa, a medida que muchos de sus países miembros tuvieron que afrontar problemas económicos crecientes (la ralentización del crecimiento económico desde mediados de la década de 1980, la transición económica a un sistema postindustrial), y las dificultades sociales (aumento del desempleo y de las desigualdades de renta). Esa versión más sombría de la reacción en cadena puede describirse de la forma siguiente: cuando un determinado grado de integración económica creaba (o no era capaz de evitar) desequilibrios y trastornos económicos y sociales a lo largo y ancho de Europa, la respuesta a esos problemas era más integración. La integración seguía adelante a través de nuevas iniciativas porque no había otras alternativas (menos costosas). Estaba en juego una posible *remise en cause* del proceso de construcción europea en su conjunto. Una versión extrema —y bastante cínica— de esa estrategia de construcción es el símil de la casa a medio construir (Bergsten 2012) que reza así: uno empieza a construir una casa sabiendo que resultaría demasiado costoso interrumpir las obras —y no tiene otra alternativa que terminarla. Desde finales de los años noventa muchos autores han venido destacando la naturaleza negativa y forzada del proceso de integración, y sus consecuencias para la sostenibilidad general de la construcción europea (Scharpf 1999)[3].

En lo que se refiere a la segunda cuestión, hay una incertidumbre muy significativa respecto a dónde llevará a sus países miembros el proceso de integración europea. Esa incertidumbre es en cierta medida decisiva para el proceso, dado que la mayoría de los países tienen visiones divergentes sobre cuál debería ser el punto final de todo el proceso. Esa incertidumbre puede observarse en dos niveles. El primero es fundamental y está más allá del ámbito de este trabajo: el punto de equilibrio entre la integración europea y la soberanía nacional. Además, los eurofederalistas nunca han renunciado a su sueño de construir una Europa federal (Naciones Unidas de Europa), y han tenido un fuerte aliado en la Comisión Europea que siempre ha insistido —con algunos altibajos— en más Europa, con la pretensión, en última instancia, de cierto grado de integración política. Desde ese punto de vista, el referéndum de 2016 sobre la permanencia del Reino Unido en la Unión Europea (y obviamente su asombroso resultado) ha dejado bien claro que para algunos países miembros el objetivo no era en absoluto más Europa, sino menos integración europea.

La falta de una adhesión clara y compartida a un objetivo conjunto de integración ha sido un problema constante en el proceso de construcción europea. Pero a medida que se desarrollaba el proceso de integración, y la pérdida de soberanía iba haciéndose más y más visible y problemática (al afectar a funciones «soberanas» cada vez más esenciales del Estado-nación), el *quid pro quo* sobre el punto final de la integración europea llegó a ser lo bastante desestabilizador como para estar a punto de provocar el descarrilamiento de todo el proceso por la salida de un miembro esencial de la UE[4].

Sin embargo, existe otra preocupante incertidumbre, o una perturbadora perspectiva oculta en el proceso de construcción europea. Como mencionábamos anteriormente, el proceso de integración europea se ha basado predominantemente en la agenda económica y en las fuerzas económicas, ya desde principios de la década de 1950 y la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. Las cuestiones sociales no tenían un papel destacado en el Tratado de Roma y, a excepción de la creación del Fondo Social Europeo (el primer fondo estructural real que creó la Comunidad Europea) en 1960 y la firma de la Carta Social Europea

en 1961, las políticas sociales no se colocaron en lo más alto de la agenda europea. Sin embargo, la orientación general de las políticas de la mayoría de las economías nacionales durante los años 1960 y 1970 (y por consiguiente, de forma agregada, a nivel europeo) era una mezcla del Estado del bienestar socialdemócrata con cierto grado de intervención macroeconómica de tipo keynesiano para regular los ciclos de las economías mixtas. Los frutos del crecimiento económico que iban a obtenerse de la integración económica europea debían redistribuirse a los débiles y los necesitados.

El progresivo cambio de orientación a nivel nacional hacia unos sistemas económicos más liberales, basados en el libre mercado y la propiedad privada, a finales de la década de 1970 y principios de la de 1980 modificó la perspectiva general. Dichos cambios nacionales se vieron reforzados por el enfoque a favor de los mercados defendido por la Comisión Europea. El Acta Única Europea de 1986 que transformaba el «Mercado Común» en un «Mercado Único» señaló dicho cambio. Era el inicio de una nueva fase en la integración económica promovida por la Comisión Europea. Estaba en el espíritu de los tiempos desde que, en 1985, el denominado Consenso de Washington dio comienzo a un largo ciclo de liberalización, desregulación y privatización a escala mundial (las economías desarrolladas, las economías en vías de desarrollo y, tras la caída del Muro de Berlín, las economías postsocialistas fueron sometidas a ese implacable cambio de política).

En ese contexto mundial —a pesar de que la creación del Mercado Único vino acompañada, a juicio del presidente Delors, de un sólido pilar social—, todo ello dio lugar a un cambio de perspectiva radical pero implícito. Aunque se preveía la construcción del pilar social, y el asunto ocupaba un lugar destacado en la agenda de los presidentes Delors y Prodi (por ejemplo, con la revisión de la Carta Social Europea en 1996) aquellos esfuerzos dieron escasos frutos. La Comisión Europea se inclinaba cada vez más hacia una mayor liberalización y más desregulación. Los *lobbies* y los intereses creados lograban una desregulación gradual de mercados cruciales, incluidos los bienes y servicios que supuestamente no debían estar a merced de las fuerzas del mercado, como el dinero, la tierra y la mano de obra (véase Polanyi 1944).

Sobre el papel, algunos líderes europeos seguían promoviendo una economía social de mercado, pero el cambio de orientación de las políticas (que se apartaba de las políticas keynesianas y se aproximaba a las políticas de mayor austeridad, alejándose de una versión regulada del capitalismo y en pro de una versión ampliamente desregulada del capitalismo) tuvo un impacto significativo en la construcción del proyecto europeo[5]. La liberalización de los movimientos de capital en 1998, la masiva desregulación fomentada por el Tratado de Ámsterdam en 2000 (con el famoso Artículo 133 sobre mayorías cualificadas), el Tratado de Maastricht, por el que se creó la Unión Monetaria en 2002, la Directiva Bolkenstein sobre Servicios de 2005, por mencionar tan solo algunos hitos, modificaron la naturaleza misma del proyecto europeo. El punto final de la integración económica europea pasó progresivamente de ser una economía social de mercado (inspirada o bien en Beveridge o bien en Bismarck) a ser una economía capitalista de mercado (en los años noventa) hasta convertirse en una sociedad capitalista de mercado (en la década de 2000)[6].

Resulta irónico que políticos socialdemócratas como los presidentes Delors y Prodi no vieran venir un cambio tan radical, que no se dieran cuenta de que ayudar a salir de la botella al genio económico iba a tener efectos sistémicos no solo en las estructuras económicas y en la distribución de los ingresos, sino también en los sistemas sociales que iban a surgir y a predominar durante las décadas siguientes. El fortalecimiento de las fuerzas del mercado a finales de la década de 1950 tuvo una magnitud y un significado diferente del que tuvo lugar a partir de 1985. Puede que algunos líderes europeos consideraran que era posible mantener la regulación de los mercados, poner freno a la competencia desleal y promover las políticas sociales en la nueva era de la globalización, pero en retrospectiva la aceptación generalizada del predominio del mercado y de la desregulación masiva[7] dio lugar a la «financiarización» de la economía y a la mercantilización de la sociedad. Esos efectos no eran ni mucho menos el objetivo del proceso de integración europea, ni jamás habían sido anunciados como su punto final. Gran parte de la posición a nivel nacional contra Bruselas surge de ese cambio en la naturaleza misma de los sistemas económicos y de las sociedades que se produjo a consecuencia de la puesta

en práctica de las reformas en la normativa y de las políticas macroeconómicas a lo largo de los últimos treinta años.

¿La senda de construcción institucional de la UE ha producido de forma sistemática unos resultados económicos propicios para una ulterior integración positiva de la UE?

A lo largo de los últimos treinta años, cientos, cuando no miles, de expertos han estudiado los diversos objetivos (explícitos e implícitos, a corto y a largo plazo, políticos y económicos) de la construcción europea, las estrategias de los distintos actores europeos (las administraciones y los Parlamentos nacionales, las grandes empresas, los partidos políticos), los procesos de toma de decisiones dentro de la UE (la interacción cambiante y compleja entre la Comisión, el Parlamento, el Consejo y los tribunales de la UE), el proceso de implementación (desde una perspectiva micro- o macrohistórica, centrada en el papel de los individuos clave o de la burocracia, en los frenazos y los avances). Pero, sorprendentemente, muy pocos de esos expertos han medido o cuantificado exactamente el impacto económico (positivo) del proceso de integración europea en los países miembros.

En un estudio reciente, Campos *et al.* destacaban la «escasez de pruebas» porque «los estudios sobre los beneficios de la membresía en sí son escasos» y la «mayoría de esos (pocos) estudios advierten sobre la precariedad de sus propias estimaciones» (2014, p. 2)[8]. Y eso resulta aún más sorprendente desde el momento que, como hemos visto en el apartado anterior, se suponía que el motor más importante de la construcción europea debían ser los beneficios económicos para los países miembros. Cabría esperar que los líderes nacionales europeos y los dirigentes de la Comisión tuvieran a mano gran cantidad de evidencias empíricas para respaldar el discurso a favor de una integración aún más profunda. Pues no es así, y cabría preguntarse maquiavélicamente por qué. ¿Acaso es porque los beneficios económicos no han sido (o no son todavía) tan sustanciales como se esperaba, aunque haya que reconocer que los líderes europeos nunca hayan dado ningún tipo de cuantificación de dichos beneficios para

justificar los pasos más importantes que se han dado hacia la integración (por ejemplo el Acta Única, la Unión Económica y Monetaria)?

Hasta el momento los estudios han demostrado que los beneficios económicos de pertenecer a la UE son positivos pero no considerables, y que tampoco se reparten uniformemente en el tiempo. Campos *et al*. (2014) mencionaban que el impacto acumulado en el PIB per cápita de los miembros de la UE podía oscilar entre el 5 y el 20 por ciento[9]. Según su propio trabajo, por desgracia basado en una metodología bastante discutible de hipótesis contrafácticas, su conclusión es que «los ingresos europeos per cápita en ausencia del proceso de integración económica y política habrían sido, como media, un 12 por ciento más bajos hoy en día, con variaciones sustanciales de un país a otro, de una ampliación a otra, así como a lo largo del tiempo» (2014, p. 4). Más adelante, en este mismo apartado, examinaremos algunos aspectos específicos de esos resultados, pero como primer comentario cabe considerar que en conjunto los beneficios son relativamente limitados, teniendo en cuenta la magnitud de los cambios normativos, institucionales y estructurales que han intervenido.

Pero dejemos a un lado por un momento el análisis de la magnitud de las ganancias económicas cuantitativas derivadas de la pertenencia a la UE, y centrémonos en lo que deberíamos considerar estructuralmente relevante para evaluar si la senda de integración y el proceso de construcción institucional de la UE están produciendo unos resultados que favorecen una ulterior integración positiva. Aquí son importantes dos dimensiones interrelacionadas: la capacidad de lograr la esperada convergencia de resultados económicos entre los países miembros de la UE y la creciente homogeneidad de las preferencias nacionales.

En cuanto a la primera dimensión, lograr una convergencia sostenida de *resultados* económicos entre los países miembros de la UE resulta difícil teniendo en cuenta la creciente divergencia de las *estructuras* económicas entre los países miembros de la UE. No porque la divergencia de las estructuras económicas (en pocas palabras: más industria manufacturera de alto valor y más servicios relacionados con la industria en Europa central, más servicios financieros y más educación de alto nivel en el Reino Unido, una mezcla de ambas cosas en los países nórdicos, más turismo y más

industrias agroalimentarias de alto valor en el sur de Europa, manufacturas y servicios intensivos en mano de obra en Europa oriental y los Balcanes) sea un problema en sí, sino porque la liberalización del comercio y la integración monetaria presuponen que cada país es capaz de desarrollar una senda equilibrada y sostenible basada en sus ventajas comparativas estructurales.

No hay una respuesta obvia a esa pregunta. Sin embargo, los cambios más importantes en las estructuras económicas que se han registrado en todos los países europeos a lo largo de los últimos treinta años indican claramente que (al margen de cualquier consideración relativa a la gestión macroeconómica de la transición económica) ha habido ganadores y perdedores durante las distintas fases y a lo largo de los últimos treinta años[10]. La diferencia resultante en el conjunto del desempeño económico entre los países miembros de la UE exige transferencias fiscales entre los miembros de la UE a fin de mitigar el impacto negativo de la pertenencia a la UE en determinados países. Esa cuestión (de una importancia crucial para la economía política) ha aflorado como un asunto crucial para la futura cohesión de Europa, sobre todo porque unas *estructuras* económicas cada vez más divergentes tienden a reaccionar de una forma cada vez más diversa ante los shocks exógenos o externos, así como al fortalecimiento de las propias fuerzas endógenas de integración.

Eso enlaza con nuestra segunda dimensión, a saber la homogeneidad creciente o decreciente de las preferencias entre los miembros de la UE. Un estudio reciente (Spolaore, 2013) considera que es precisa una reducción de la heterogeneidad cultural en Europa para que se acepte la producción de bienes no rivales (por ejemplo, la defensa o las infraestructuras) a nivel europeo, y por consiguiente supone un prerrequisito para que se acepte una ulterior integración. La cuestión de la homogeneidad de las preferencias es interesante porque va más allá del análisis tradicional de la resistencia nacional al proyecto europeo y de la falta de sentimiento europeo en Europa (véase Castells y Hobolt, en este libro). Pone el énfasis en un proceso sociocultural dinámico que crearía las condiciones positivas para favorecer la profundización de la construcción europea.

La relación entre esas dos dimensiones ofrece una nueva visión de la dinámica general de la construcción europea y su posible *impasse* en algún momento avanzado del proceso de integración. La historia podría desarrollarse de la forma siguiente: la profundización de la integración europea pone cada vez más en evidencia la naturaleza misma de la ventaja comparativa estructural entre los miembros de la UE, hasta un punto en que se llegaría a poner a prueba la capacidad de todas las naciones de beneficiarse de pertenecer a la UE. Entonces, la consiguiente ausencia de una convergencia sostenida de los *resultados* económicos entre los países miembros de la UE alimentaría una creciente *heterogeneidad* de las preferencias nacionales, que a su vez iría en contra de la aceptación política de las transferencias fiscales entre los miembros de la UE. La ausencia de dichas transferencias fiscales socavaría ulteriormente la capacidad general de la integración europea para avanzar hacia una prosecución positiva de su construcción. El creciente descontento social a nivel nacional podría incluso dar lugar a un recrudecimiento de los conflictos y las tensiones entre los países miembros y con la Comisión Europea, lo que allanaría el camino a algunos desenlaces impensables para los promotores de la integración de la UE: a) la salida forzosa de algún miembro (cuando se contempló la posibilidad de la salida de Grecia en 2012-2014); b) la salida voluntaria de otro miembro (con el *brexit* votado por el electorado británico en 2016); o c) la lenta desintegración (en el sentido etimológico) del proceso de construcción de la UE.

El resto de este apartado está dedicado a contemplar esas dos dimensiones con la perspectiva más amplia posible, es decir desde el comienzo del proyecto europeo y a lo largo de los últimos sesenta años de construcción de la UE desde el Tratado de Roma. Se identifican tres periodos principales: i) 1957-1985, como el primer periodo de liberalización del comercio y de ampliación de la UE; ii) 1985-1999, como un periodo caracterizado por una fuerte aceleración del proceso de integración de la UE, con el Acta Única Europea y las distintas desregulaciones promovidas por el Tribunal Europeo de Justicia; y iii) 2000-2015, con el lanzamiento de la integración monetaria europea como un ulterior gran paso hacia la plena integración europea.

A nivel económico y a nivel social, nos concentraremos en tres indicadores de particular interés —el PIB per cápita, el empleo y la productividad— para evaluar la situación. Habría que tener en cuenta unos indicadores más sofisticados del bienestar individual y colectivo, ya que cada vez es más fácil disponer de ellos. No obstante, dichos indicadores no aportan una distancia histórica suficiente como para seguir el transcurso de los últimos sesenta años de integración europea, y siguen planteando graves problemas analíticos (véase Adler y Fleurbaey 2016). Como una variable *proxy* muy aproximada para evaluar la homogeneidad de las preferencias[11], examinaremos los índices de aprobación nacional de la pertenencia a la UE a lo largo de los últimos treinta y cinco años. Al fin y al cabo, supone un indicador bastante sólido de la apreciación general de la construcción de la UE por los ciudadanos (a pesar de que, o debido a que, incluye el «ruido» producido por los discursos políticos nacionales que culpan a Bruselas de las reformas radicales y de los ajustes drásticos).

Unos resultados económicos cada vez más heterogéneos...

A nivel económico, los resultados pueden interpretarse como sigue: durante 1957-1985, el primer periodo de la integración europea se caracteriza por un crecimiento económico rápido y robusto, provocado por un sólido aumento en la productividad de los factores y por un bajo nivel de desempleo. Tuvo lugar una sustancial recuperación del terreno perdido de las economías de más bajo rendimiento al principio del periodo (por ejemplo, Italia en las décadas de 1960 y 1970, Irlanda a partir de 1973, Grecia a partir de 1981), lo que dio lugar a cierta convergencia en términos de PIB per cápita entre los países miembros.

Durante el periodo 1985-1999, la profundización de la liberalización de los mercados y la ampliación de la UE (España y Portugal en 1986, después Austria, Finlandia y Suecia en 1995) no trajo consigo una ulterior convergencia entre los países miembros de la UE (véase la figura 1.1). Las diferencias de renta entre los miembros de la UE permanecieron estables, pero en un contexto caracterizado por la ralentización del crecimiento económico, el aumento del desempleo y las desigualdades en cada país, de

forma más acusada a partir de principios de los años 1990 (figura 1.2). Durante ese periodo, la UE fue cada vez más incapaz de convertirse en un motor de crecimiento para sus miembros, sobre todo debido a un declive sostenido del crecimiento de la productividad de los factores. El desempeño económico era bastante pobre en comparación con Estados Unidos, y era comparable al de Japón (que a mediados de la década de 1980 empezó a ser una economía estructuralmente lenta) (véase la figura 1.3).

El desempeño económico europeo era limitado a pesar de las optimistas previsiones de crecimiento subyacentes al proceso de integración económica. En gran medida, el modelo de crecimiento basado en los beneficios derivados de un mercado único integrado demostró ser una exageración. Existen dos explicaciones posibles: i) una sustancial sobrevaloración de los beneficios de las economías de escala y de la reducción de los costes de transacción (véase Eichengreen 1995, reconocido *a posteriori* por analistas más orientados al mercado como Marsh 2013); y/o ii) porque los países miembros más grandes de la UE (que son responsables de la mayor parte del PIB de la UE) ya habían alcanzado su tamaño óptimo (Moss 2005).

El último periodo (2000-2015) es con gran diferencia el más interesante. Como veremos con detalle en el siguiente apartado, es preciso dividir este periodo en dos subperiodos diferentes: a) 2000-2008, que corresponde a la primera fase de la integración económica de la eurozona; y b) 2008-2015, que corresponde a la crisis de doble caída que afectó a muchos países europeos de la eurozona. Los primeros ocho años de la integración monetaria europea claramente brindaron la oportunidad a España, Grecia e Irlanda (y en menor medida a Portugal) de reanudar su reducción de las distancias respecto a las economías europeas más desarrolladas (véanse las figuras 1.1 y 1.4). Las tasas de crecimiento del PIB per cápita de Grecia y España fueron respectivamente el triple y el doble que la media obtenida por los países miembros de la UE-12. Por desgracia, ese rápido y sustancial proceso de reducción de las distancias resultó ser artificial y efímero. Dichos países lograron unos resultados positivos análogos en términos de aumento de las tasas de empleo (véase la figura 1.5), lo que venía a indicar

que el crecimiento económico estaba beneficiando a amplios sectores de la población.

Durante el periodo anterior a la crisis, los países de la eurozona todavía crecían a un ritmo más lento que Estados Unidos y que otros países ricos en recursos como Canadá y Australia, pero por un margen mucho menor (respectivamente el 0,5 y el 1 por ciento, en comparación con una diferencia del 2 por ciento entre 1992 y 1999, como se muestra en la figura 1.3). A pesar de la espectacular bonanza de los países del sur de la eurozona, el motor del crecimiento de la UE seguía siendo limitado. De hecho, la eurozona se benefició de un aumento del PIB real mucho más limitado de lo esperado con la reducción de los costes de transacción, el final de las devaluaciones competitivas y la disminución del tipo de cambio y de la incertidumbre sobre los tipos de interés.

Los resultados económicos del último periodo son espantosos. La eurozona ha sufrido una recesión de doble caída (en su mayor parte debida a los enérgicos ajustes económicos, a la devaluación interna en términos reales y a las drásticas medidas de austeridad) y apenas ha crecido en términos de PIB per cápita real a lo largo del periodo. Eso contrasta marcadamente con el desempeño de otras regiones desarrolladas del mundo que se recuperaron con unos datos de crecimiento comparables a los niveles anteriores a la crisis (véase la figura 1.3). Incluso la apática economía japonesa logró un desempeño mejor que la eurozona a lo largo de los últimos siete años. Debido a esos terribles años para la eurozona, la mayoría de los países desarrollados han crecido mucho más deprisa a lo largo de los últimos veinticinco años. Desde el lanzamiento del euro, la eurozona ha logrado una tasa de crecimiento equivalente a la mitad de la tasa de un grupo de control formado por Estados Unidos, Reino Unido, Suiza y Suecia.

Además, durante esta década perdida para el crecimiento, la eurozona se ha caracterizado por unos resultados económicos extremadamente divergentes entre sus miembros[12]. Si bien Alemania logró mantener un modesto crecimiento positivo del PIB per cápita (junto con Austria), a todos los demás países no les ha ido tan bien. Francia, Países Bajos y Bélgica fueron capaces de contener la recesión, pero los países del sur de la

eurozona sufrieron pérdidas sustanciales (del orden de una disminución del 0,5 por ciento del PIB per cápita anual en el caso de España e Italia), e incluso penalidades considerables (una disminución del 1,5 por ciento en el caso de Grecia). El drástico declive de los índices de empleo en dichos países (¡con una caída del 10 por ciento en pocos años!) también demuestra el fuerte impacto de la recesión de doble caída que registraron. Eso contrasta con el crecimiento sostenido de las tasas de empleo en Alemania desde 2008 (con un aumento del 4 por ciento) hasta llegar prácticamente a un máximo histórico del 75 por ciento de su población en edad de trabajar. La diferencia de 20 puntos porcentuales entre los índices de empleo de Alemania y de los países del sur de la eurozona en 2015 es el doble de la que imperaba antes de la crisis de 2008.

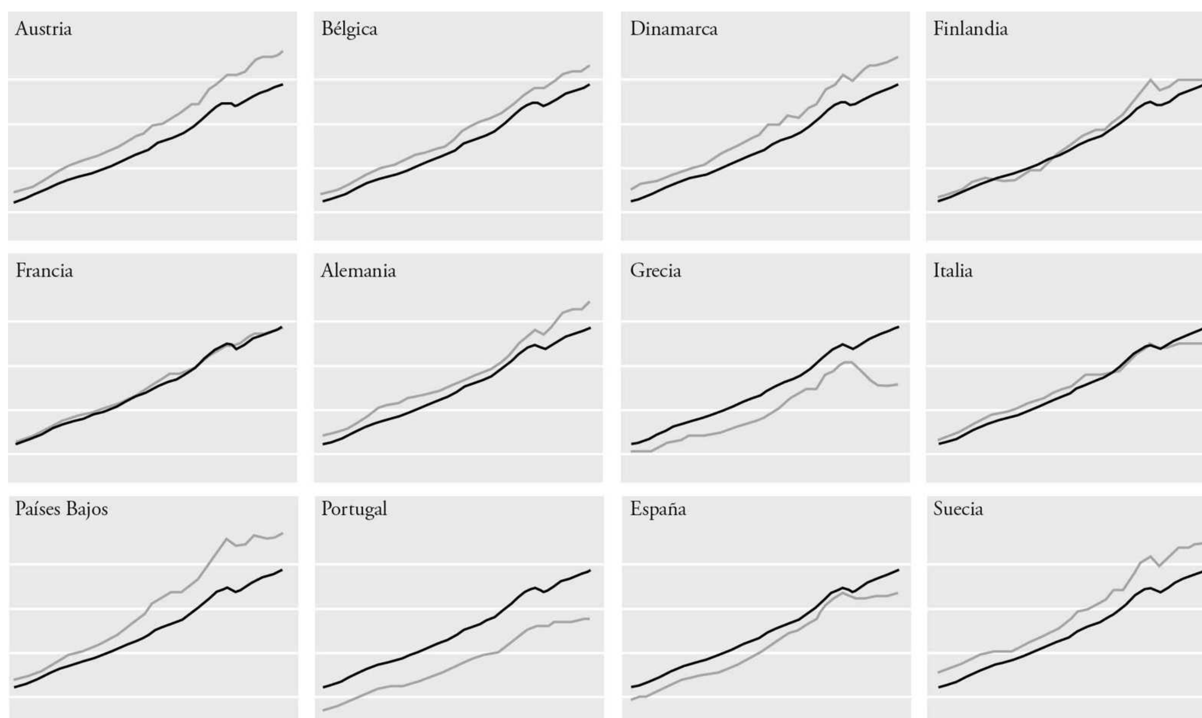


FIGURA 1.1. Heterogeneidad creciente en el desempeño europeo... (PIB per cápita, 1985-2014).

Fuente: OCDE.

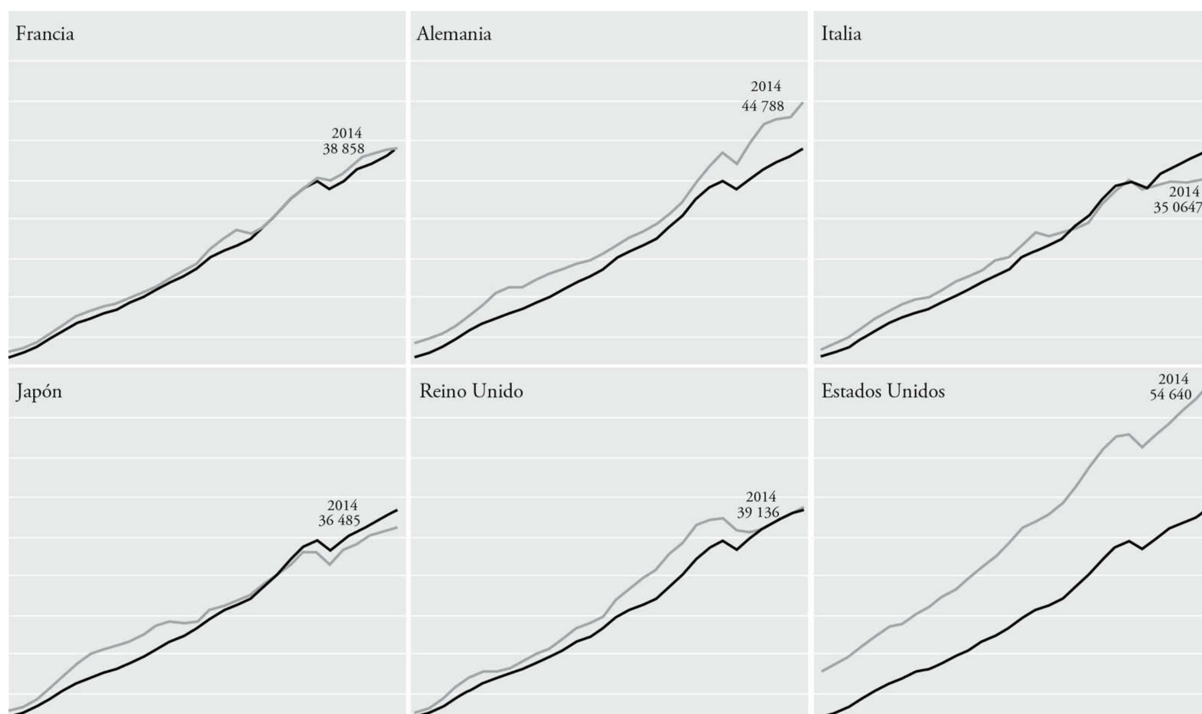


FIGURA 1.2. ...en un contexto de un desempeño de crecimiento bastante desalentador... (PIB per cápita, 1985-2014).

Fuente: Eurostat.

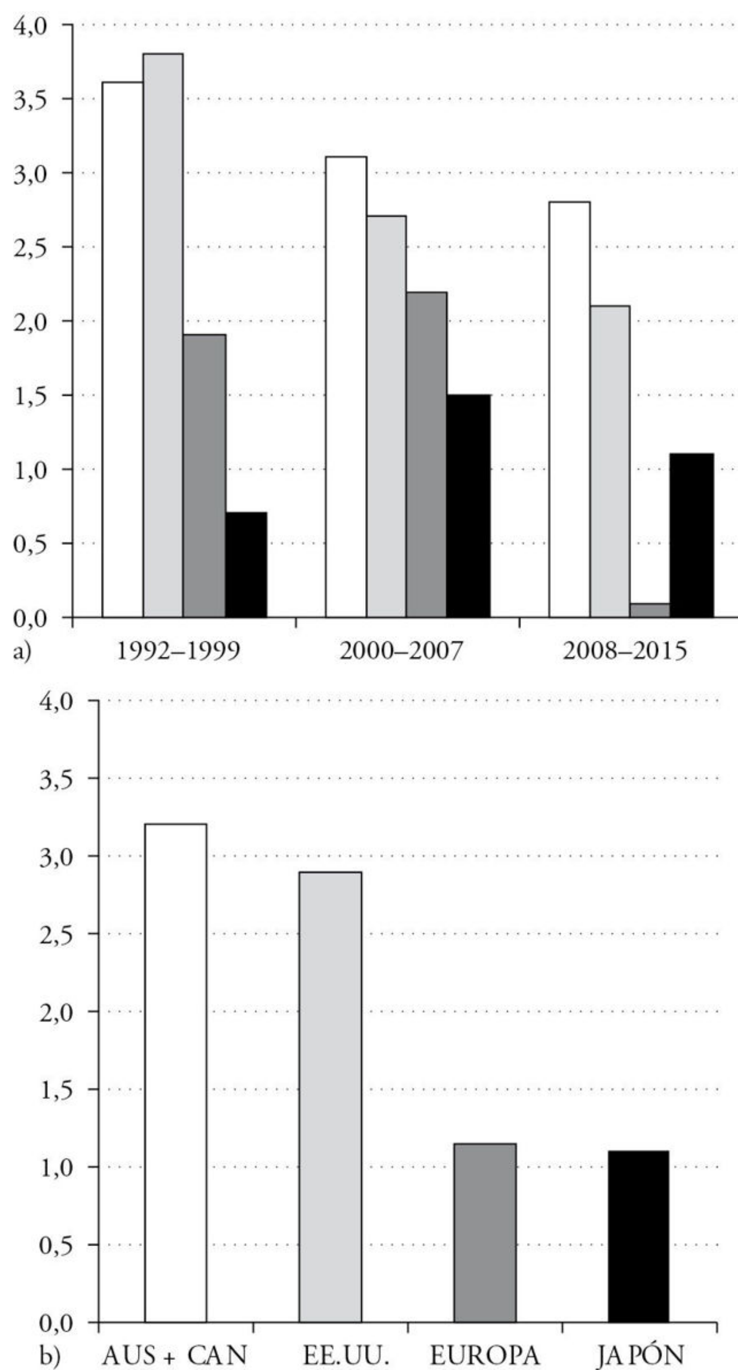
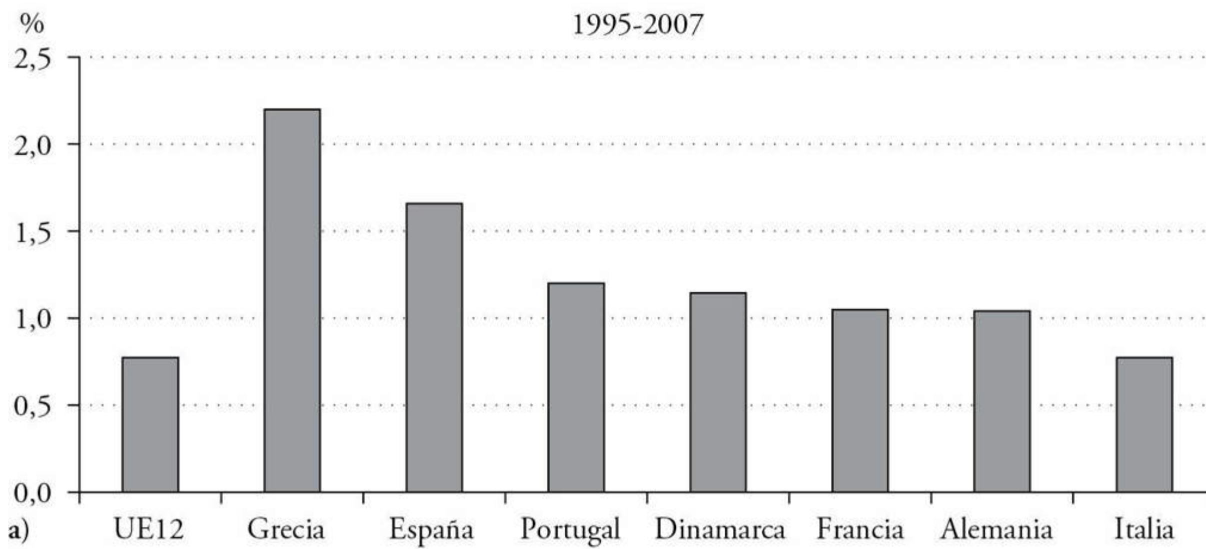


FIGURA 1.3. ... y cada vez más desde 1992 (tasa de crecimiento del PIB per cápita real, en porcentaje).

Fuente: OCDE.



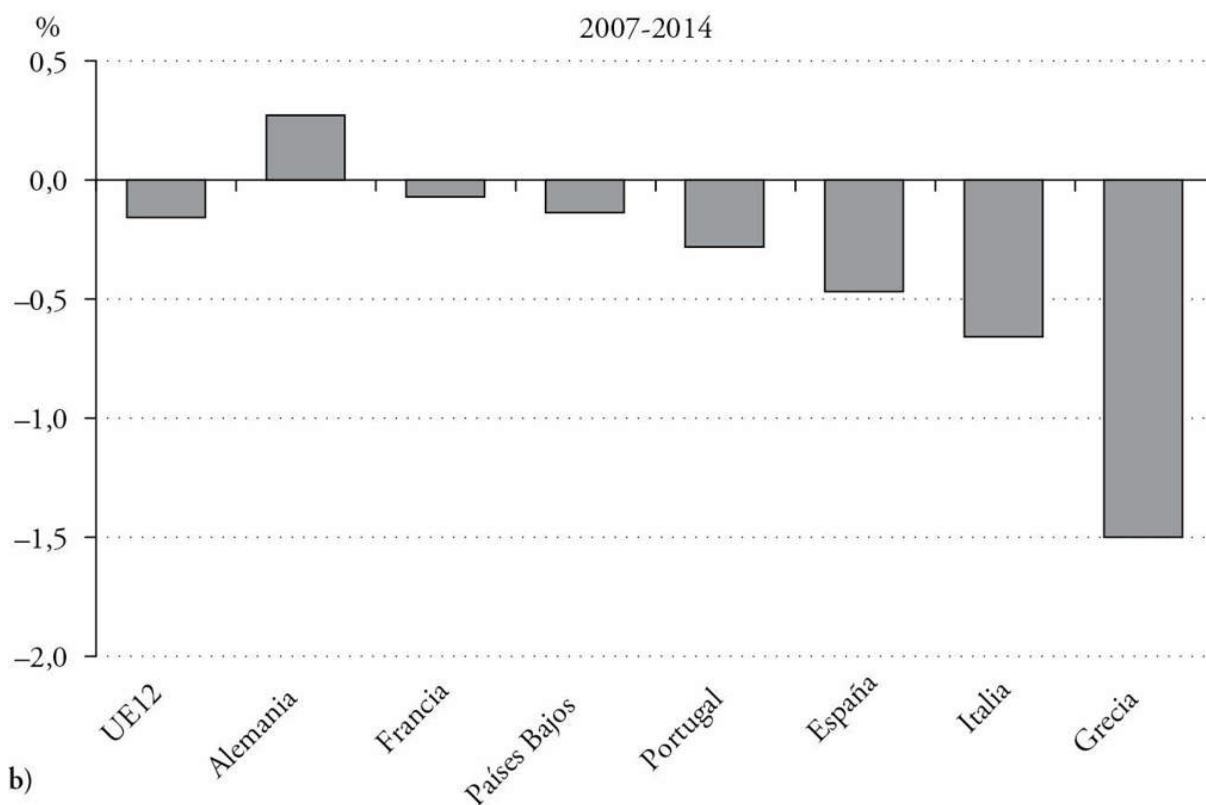


FIGURA 1.4. Tasa de crecimiento anual del PIB per cápita en algunos países europeos.

Fuente: Eurostat.

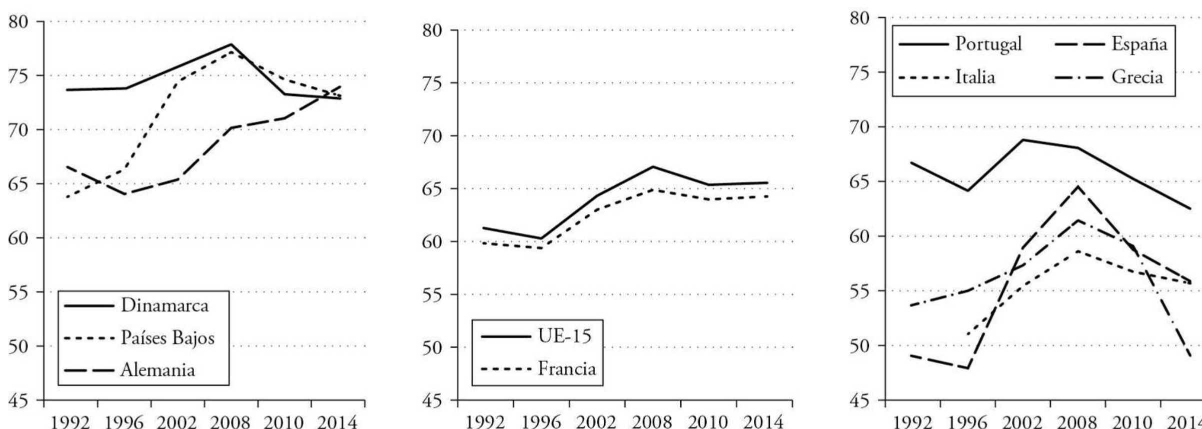


FIGURA 1.5. Tasas de empleo en algunos países europeos (en porcentaje).

Fuente: Eurostat.

A medida que la integración se iba haciendo masiva (con el paso de la liberalización del comercio exterior y del mercado interno a la plena integración monetaria), los resultados económicos del último periodo han reducido enormemente la homogeneidad entre las naciones europeas, con la aparición de países claramente ganadores y perdedores[13]. Los primeros han ido imponiendo a los segundos una drástica austeridad asimétrica cada vez mayor, con escasas transferencias fiscales que habrían podido suavizar el aterrizaje duro de dichas economías tras su caída libre. Muchos de los países que sufrieron una recesión de doble caída (2008-2009 y 2012-2013) se vieron obligados a aceptar algunas pérdidas de soberanía políticamente costosas que espolearon un acalorado debate sobre los beneficios de la integración europea.

Sobre la base de esos tres periodos caracterizados por las diferentes dinámicas de integración y las distintas filosofías económicas subyacentes, los consiguientes resultados económicos y la percepción de la UE pueden resumirse tal y como se presentan en la tabla 1.1. Después de casi tres décadas iniciales de crecimiento económico sostenido, de una reducción de las diferencias y una convergencia sustanciales entre las economías de los países miembros, seguidas de dos décadas de crecimiento más lento, pero aun así de resultados económicos convergentes a lo largo y ancho de la UE, el último periodo (a partir de 2008) ha borrado de un plumazo parte de las

ganancias económicas acumuladas por algunos países, y ha creado una polarización sin precedentes.

TABLA 1.1. Tres fases del proceso de integración europea

	1957-1985	*1985-2000*	*2000-2015*
Filosofía económica subyacente de la UE	Economía social de mercado	Economía capitalista de mercado	Sociedad capitalista de mercado
Resultados económicos (PIB per cápita, productividad y salarios, empleo.	Convergencia	Convergencia	Convergencia y después divergencia
Percepción de la UE (beneficios de ser miembro de la UE)	Positiva y homogénea	En declive y heterogénea	Heterogeneidad creciente

Una integración económica y monetaria acelerada en un contexto donde las transferencias fiscales son escasas ha generado un aumento de la heterogeneidad entre los países de la UE y —en muchos países— tensiones sobre los beneficios de pertenecer a la UE. Ello se ha visto reforzado por la transición gradual del modelo de la UE hacia una sociedad capitalista de mercado, una transición que nunca ha sido explicada, ni apoyada por la opinión pública en la mayoría de los países miembros. El modelo de integración gradual parece haber llegado a un punto crítico —y puede que de inflexión— en su historia, a medida que la creciente diferenciación de los resultados económicos y el aumento de la competencia entre países han ido provocando un nivel de heterogeneidad que hace difícil —cuando no imposible— consensuar y apoyar colectivamente las únicas transformaciones que salvarían el proceso de integración, a saber más transferencias fiscales y una mayor coordinación de las políticas.

...que provocan el deterioro de la percepción nacional de la pertenencia a la UE

Resulta interesante ver cómo esos resultados económicos cada vez más divergentes han influido en la percepción de la pertenencia a la UE a nivel nacional. La primera observación es que ha habido cierto deterioro de la percepción de los beneficios de la pertenencia a la UE a lo largo de los últimos veinticinco años (véase la figura 1.6 para el periodo 1983-2010)[14]. Al observar una muestra de ocho países, solo dos (Dinamarca y Países Bajos) mantuvieron un sustancial margen neto de apreciación positiva a la hora de valorar si sus países se beneficiaban de la UE (respectivamente, un 60 y un 40 por ciento). En el caso de los otros seis países, el margen neto de apreciación positiva fue disminuyendo significativamente a lo largo de los años. Esta tendencia es particularmente espectacular en los países del sur de Europa (incluida Francia), donde el margen disminuía del orden de entre un 10 y un 20 por ciento, que como media representa un tercio de lo que era diez o quince años antes[15]. El caso de Alemania es menos claro debido al impacto de la reunificación en la percepción de la UE por los alemanes —inmediatamente después de la reunificación, el sentimiento de los alemanes era que la UE no había apoyado lo suficiente el considerable esfuerzo que había llevado a cabo el país. No obstante, entre 1995 y 2007, la apreciación positiva de la UE se multiplicó por dos, y la apreciación positiva neta llegó al 20 por ciento justo antes de la crisis de 2008. Ese margen desapareció en el plazo de tres años, dado que los alemanes consideraban que su país había sido penalizado por el tratamiento que había dado la UE a la crisis, ya que a su juicio no había sido lo bastante rigurosa con los países deudores, no les había exigido que realizaran ajustes drásticos, y era demasiado complaciente con los déficits insostenibles. Al margen de esa tendencia más bien negativa, lo que también resulta preocupante es la creciente disparidad de la apreciación de los beneficios de pertenecer a la UE.

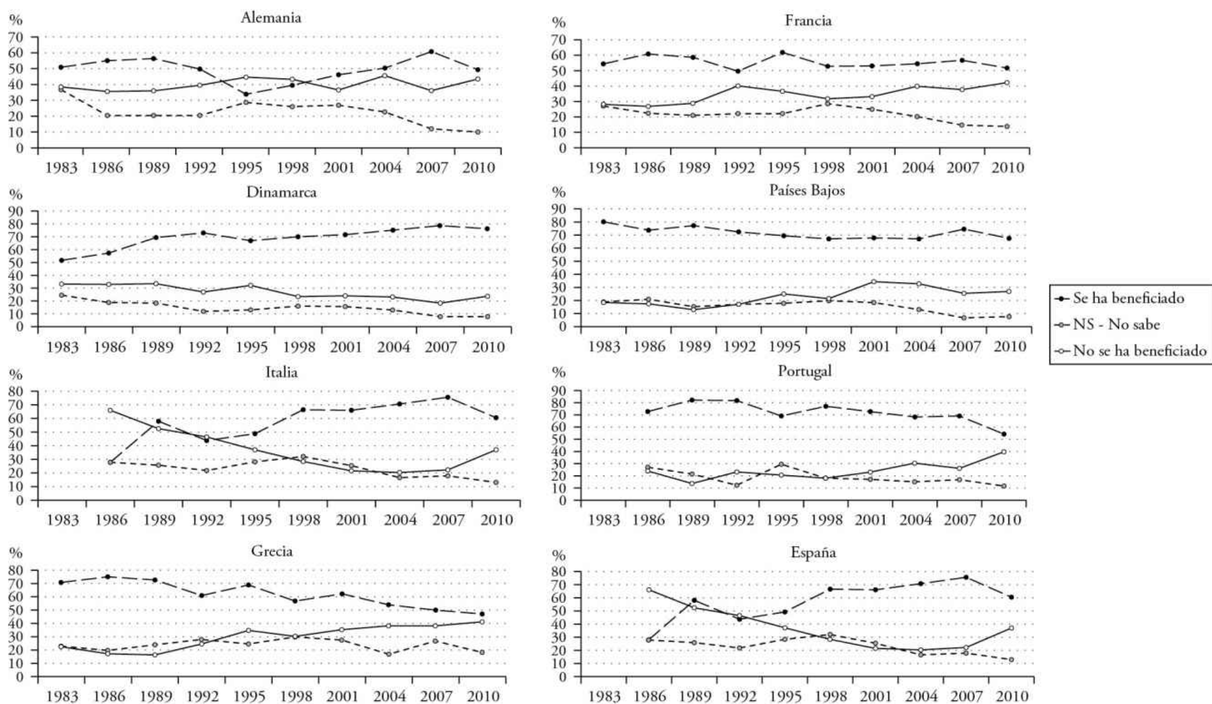


FIGURA 1.6. ¿Cree que su país se ha beneficiado o no de ser miembro de la UE?

Fuente: Eurobarómetro 79, primavera de 2011.

Cabría argumentar que la valoración de los beneficios de pertenecer a la UE plasma muchas otras dimensiones del proyecto europeo (por ejemplo, el entusiasmo o la decepción respecto a los avances de la integración política europea, las preocupaciones sobre el déficit democrático en la senda de integración de la UE). Pero existe una simetría muy llamativa entre los cambios en la percepción de los beneficios de pertenecer a la UE y la situación económica pasada y presente del país. En pocas palabras, cuantas más penalidades económicas y sociales ha sufrido o está sufriendo el país, menor es la apreciación de los beneficios de ser miembro de la UE. El mensaje contenido en la figura 1.7 es absolutamente inequívoco. Los cinco países de la eurozona (Italia, Francia, Portugal, España y Grecia), cuya población opina por un margen espectacular que sus economías van mal[16], son los que han asistido al declive más abrupto en la apreciación de los beneficios de ser miembro de la UE. Por el contrario, en Dinamarca y los Países Bajos, que —como veíamos anteriormente— han mantenido a lo largo de los últimos años un nivel muy alto de valoración positiva de la UE, casi un 80 por ciento de sus poblaciones creen que su economía nacional va

bien. En esta encuesta de 2016, Alemania está ligeramente por encima (con un 83 por ciento), y ocupa el segundo lugar, tan solo por debajo del acogedor Luxemburgo.

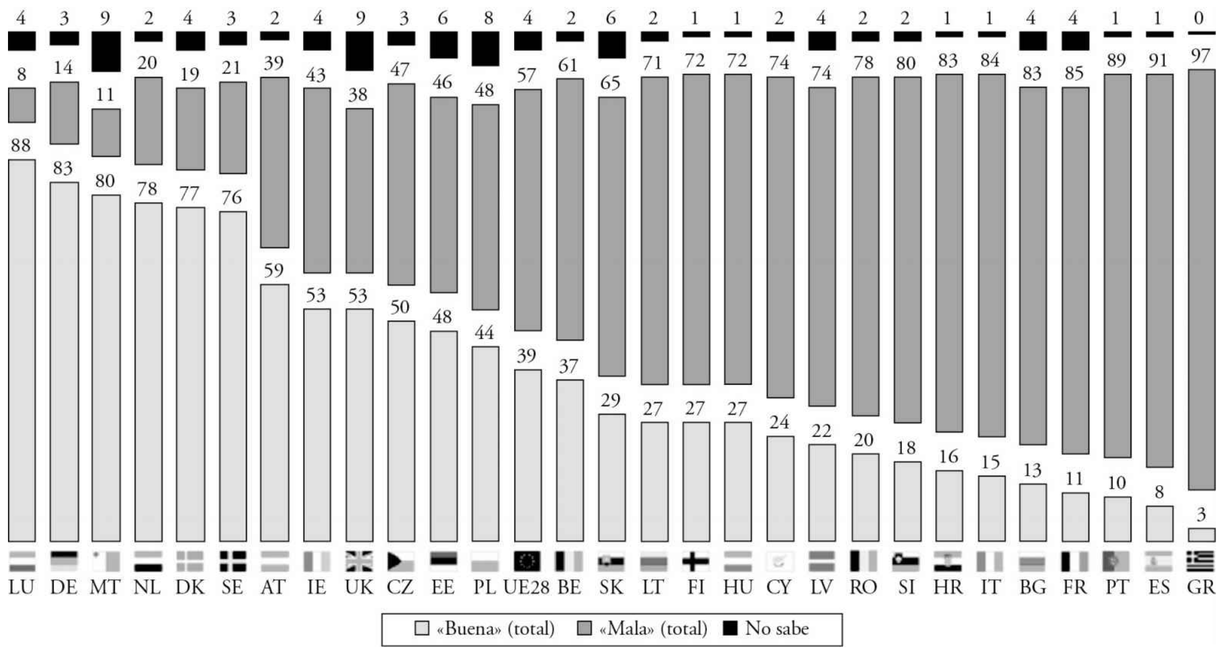


FIGURA 1.7. ¿Cómo valoraría la actual situación de la economía de su país?

Fuente: Eurobarómetro 85, primavera de 2016.

Esa simetría tiene un nombre: causalidad (percibida). A juicio de muchos europeos cuyos países han pasado por graves dificultades en el periodo más reciente, el deterioro de la situación económica del país se percibe como una consecuencia directa de las políticas de la UE. A la UE se le recrimina que insista demasiado en los paquetes de austeridad drástica, así como que no haya sido capaz de poner en marcha un círculo virtuoso de crecimiento, y por no apoyar una mayor solidaridad fiscal entre los países miembros de la UE. Esa creciente heterogeneidad en la percepción de los beneficios de pertenecer a la UE —que en algunos casos es una consecuencia de la creciente reacción negativa hacia la UE— es otro potente indicador de que resultaría extremadamente difícil negociar entre los países miembros y/o implementar una mayor integración de la UE. Debido a su actual situación económica, la mayoría de los países tienen puntos de vista muy diferentes y potencialmente antagónicos sobre cuáles

deberían ser las respuestas prioritarias en materia de políticas y los pasos a dar en la integración (si es que hay que dar alguno). Por ejemplo, algunos países argumentarán a favor de mayores transferencias fiscales, y otros harán campaña a favor de una unión fiscal que ponga en práctica mayores transferencias de soberanía en la gestión de las políticas fiscales. La creciente heterogeneidad (real y percibida) entre los países de la UE va a suponer en los años venideros una tremenda prueba para la capacidad de la UE de actuar colectivamente a favor de la cohesión de la Unión.

El puente lejano de la Unión Monetaria Europea

La Unión Monetaria Europea (UME) constituye un caso sumamente interesante cuando consideramos el proceso de construcción institucional de la UE en su conjunto: a) ha sido una de las reformas más audaces que se han emprendido en términos de la integración europea (junto con el Tratado de Roma de 1957 y el Acta Única Europea de 1985); b) el éxito de este importante paso hacia la integración es crucial para cualquier ulterior desarrollo del proyecto de la UE (que conduciría a una integración más positiva, o por el contrario a la adopción de medidas integradoras forzosas o impuestas a fin de salvar el proceso, o tal vez a una desintegración parcial o total de la UME o de la UE). Por consiguiente, es necesario comprender exactamente cuál ha sido la dinámica que ha entrado en acción y que ha estado en juego durante la última década. ¿Estamos ante una crisis del euro? ¿Ante una crisis de la eurozona? ¿Ante una crisis de la construcción europea? ¿O se trata de una crisis donde se combinan esos tres aspectos? El análisis del periodo más reciente es crucial para comprender las perspectivas de los tres ámbitos (euro, eurozona y construcción europea), pero, sobre todo, teniendo en cuenta el alcance de este trabajo, nos concentraremos en el futuro de la construcción europea en su conjunto.

Teniendo en cuenta sus orígenes contextuales, la unión monetaria europea...

Tres factores apuntan a la frágil situación inicial de la eurozona, pero dos elementos adicionales ayudan a explicar su dinámica interior y los resultados que se esperan de ella. Empecemos rápidamente por los tres primeros factores a fin de concentrarnos en los dos elementos principales que aparentemente plasman la dinámica de la eurozona a lo largo de los últimos quince años.

En primer lugar, la creación de la Unión Monetaria Europea es el resultado de decisiones políticas complejas (véanse Marsh 2011 y James 2012 para un análisis sumamente detallado y fascinante de los debates y las negociaciones intraeuropeas que condujeron a la aprobación del Informe Delors en 1989, posteriormente al Tratado de Maastricht en 1992, después al Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 1997, hasta el lanzamiento oficial del euro en 1999). Si nos remontamos al Plan Werner de 1970, las naciones europeas tenían desde hacía tiempo grandes dificultades con la cuestión de la coordinación monetaria y de la integración monetaria. La soberanía monetaria era tan esencial para la definición del Estado-nación que incluso los líderes proeuropeos habían sido muy precavidos a la hora de fomentar una medida integradora tan significativa.

Como se mencionaba en la conclusión de la Cumbre de Hanover de junio de 1988, «el Consejo Europeo recuerda que, al adoptar el Acta Única, los Estados miembros confirmaron el objetivo de una progresiva implementación de la Unión Económica y Monetaria». El Informe Delors, publicado en abril de 1989, era audaz y al mismo tiempo cauto. Audaz porque introducía la idea de que *«una moneda única,* si bien no es estrictamente necesaria para la creación de una unión monetaria, podría considerarse —por motivos económicos, pero también psicológicos y políticos— un ulterior desarrollo natural y deseable de la unión monetaria» (Informe Delors 1989, p. 15). Y cauto porque no planteaba ningún plazo específico para la finalización del proceso, aunque la fecha propuesta para la primera fase era el 1 de julio de 1990, cuando debía entrar en vigor la Directiva para la plena liberalización de los movimientos de capital (p. 28).

Ese audaz plan para la UME se ha llevado a la práctica aún más deprisa de lo que habían esperado sus promotores (el presidente Delors y un grupo de gobernadores de los bancos centrales y de directores de las principales

instituciones monetarias de varios países europeos). El importante shock «exógeno» de Europa a finales de 1989 —la caída del Muro de Berlín y la consiguiente y rápida reunificación alemana en 1990— convirtieron la Unión Monetaria en una prioridad para Europa. Se dice a menudo que François Mitterrand, presidente de Francia, acordó con el canciller alemán Helmut Kohl una rápida reunificación alemana con la condición del «contrapeso» de una Unión Monetaria Europea. Para algunos países (con Francia a la cabeza), impulsar la unión monetaria era una forma decisiva de evitar el dominio (o el *Diktat)* del muy temido Bundesbank alemán sobre la zona monetaria europea.

En conjunto, lo que prevaleció no fue tanto la justificación económica de la UME (por ejemplo, menos inestabilidad, menores costes de transacción, el aumento del comercio y de la inversión), sino sobre todo el plan político apoyado a un tiempo por quienes pretendían evitar el dominio de Europa por una Alemania reunificada y por quienes aspiraban a crear un nuevo ciclo de integración europea[17]. Esos móviles políticos subyacentes por cuestiones nacionales se entrecruzaron a lo largo de toda la preparación del Tratado de Maastricht y en las fases posteriores del proceso, y en cierta medida impidieron que la atención se centrara en los cruciales requisitos para el éxito de la futura eurozona como una zona monetaria óptima (véase más abajo).

En segundo lugar, en 1998 la mayoría de los países candidatos no cumplían las precondiciones (los denominados «cuatro criterios de convergencia») que establecía el Tratado de Maastricht para ingresar en la eurozona[18]. En su Informe *ad hoc* de abril de 1998, el Instituto Monetario Europeo (EMI) anunciaba que tan solo cinco países (Francia, Irlanda, Luxemburgo, Finlandia y Portugal)[19] de los doce candidatos a ingresar en la eurozona cumplían los cuatro criterios de convergencia. La mayoría de los países incumplían o superaban ampliamente (y en algunos casos muy ampliamente) los criterios de déficit presupuestario del Estado respecto al PIB (un 3 por ciento) y de deuda pública respecto al PIB (un 60 por ciento). No obstante, el EMI consideraba que la tendencia era positiva en la mayoría de los países, daba por hecho el mantenimiento del rigor presupuestario, y pronosticaba que la mayoría de los países iban a cumplir los criterios en un

futuro próximo. Tan solo uno de los doce países candidatos —Grecia— al final no logró ingresar en la eurozona en 1999 porque estaba aún muy lejos del objetivo en los cuatro criterios de convergencia. Sin embargo, Grecia fue admitida en la eurozona en enero de 2001 aunque la mayoría de indicadores no habían mejorado de una forma sostenible. Aquella falta de seriedad inicial a la hora de hacer cumplir los criterios de Maastricht, así como la falta de control en un primer momento —me refiero a la ausencia de sanciones contra Francia y Alemania en 2003 por superar el umbral del 3 por ciento de déficit: «entonces ambos países se aliaron para asegurarse de que no iban a sufrir sanciones por incumplir el criterio, echando por tierra las normas (denominadas "pacto de estabilidad y crecimiento") a todos los efectos», en palabras de Stacey (2001)— socavaron considerablemente los cimientos de la eurozona y fueron el embrión de algunas de sus futuras desgracias.

En tercer lugar, el contexto de regulación financiera en que tuvo lugar el lanzamiento del euro no fue el ideal. Durante aquellos años en Estados Unidos tuvo lugar una gigantesca desregulación financiera y bancaria, lo que modificó radicalmente la forma en que operaban los bancos y las instituciones financieras. Por mencionar tan solo dos de las reformas más importantes, cabría destacar la Ley Gramm-Leach-Bliley de 1999 que derogaba rotundamente la Ley Glass-Steagall, y la Ley de Modernización de Futuros de Productos Básicos de 2000, que impedía que la Comisión de Comercio de Futuros de Productos Básicos regulara la mayoría de los contratos extrabursátiles de derivados financieros, como los seguros por impago *(credit default swaps)*[20]. A nivel global, los límites de la normativa prudencial definida por el acuerdo de Basilea I logrado en 1988 por el Comité de Supervisión Bancaria (y elevado a rango de ley por el G10 en 1992) iban quedando cada vez más claros en términos de los requisitos de capital, de los requisitos de transparencia y de control y supervisión. A nivel europeo, en 1999 la Comisión Europea publicó el Plan de Acción de Servicios Financieros (FSAP) a fin de completar antes de 2005 el marco jurídico para posibilitar el ejercicio efectivo de la libertad de mercado en los servicios financieros a lo largo y ancho de toda la Unión Europea. En palabras de algunos de sus críticos, las 42 medidas del FSAP fueron fruto

del compromiso político y no del deseo de crear la mejor normativa posible para Europa. No se afrontaron muchos asuntos cruciales (una vez más la evaluación prudencial, la supervisión y la protección de los inversores), y la Comisión Europea se vio obligada a intervenir casi cada año después de la entrada en vigor de la Directiva sobre Mercados de Instrumentos Financieros de 2004 a fin de intentar fortalecer las disposiciones regulatorias europeas.

Esos tres factores claramente han socavado el funcionamiento de la eurozona desde sus comienzos y tienen su parte de culpa en el agitado arranque de la eurozona. No obstante, no constituyen el núcleo de la dinámica de «economía real» que intervino en la eurozona y que dio lugar a la crisis y a su precaria resolución.

...produjo unos significativos y heterogéneos efectos de economía real en los países miembros de la eurozona...

El objetivo fundamental de la eurozona era crear una integración monetaria efectiva a fin de reducir los costes de transacción (y beneficiarse plenamente de la liberalización del comercio interior y de la mayor especialización productiva) así como los tipos de interés y la inestabilidad de los tipos de cambio entre los países miembros. Sin entrar en una exposición detallada de la justificación analítica de la integración monetaria, se puede recurrir al pedagógico análisis que hizo Feldstein (1997) de «la relación inversa entre la reducción de los costes del comercio y los efectos macroeconómicos adversos de impedir las variaciones del tipo de interés y del tipo de cambio». Su enfoque ayuda a clarificar las implicaciones de la creación de la eurozona para los países miembros, por medio de la teoría de las zonas monetarias óptimas (ZMOs) desarrollada por Robert Mundell. En resumen, para que una ZMO compense las pérdidas macroeconómicas con beneficios comerciales, es preciso tener en cuenta cuatro factores fundamentales: (1) la homogeneidad de los países que forman la unión monetaria; (2) la flexibilidad de los precios y los salarios dentro de cada país; (3) la movilidad de la mano de obra; y (4) la receptividad a las transferencias fiscales (1997, p. 35).

Sin entrar aquí en demasiados detalles, Feldstein (1992, 1997) y Krugman (1993)[21] señalaban convincentemente que la eurozona iba a ser una ZMO beneficiosa tan solo para *algunos* de sus países miembros, y que iba a producir de forma endógena turbulencias y conflictos en el seno de la zona monetaria. La heterogeneidad interna de los países de la eurozona, la movilidad limitada de la mano de obra entre países en la eurozona, y la práctica inexistencia de transferencias fiscales son tres de las principales explicaciones que están detrás de las predicciones de ambos autores acerca de un futuro muy complicado para algunos países, y por consiguiente para la cohesión de la eurozona. De nuevo, en pocas palabras, la renuncia a una política monetaria independiente a nivel nacional (tipos de interés y tipos de cambio) ya no iba a ofrecer la posibilidad de compensar la fuerte dinámica y las consecuencias económicas de la especialización productiva internacional, cuyos efectos iban a maximizarse gracias a la masiva liberalización del comercio interior y exterior emprendida a mediados de la década de 1980[22]. Para Feldstein (1997), la clara conclusión era que «los países de la Unión Europea no constituyen una unión monetaria natural, y que imponer una moneda única en la zona iba a provocar un desempleo cíclico como respuesta a los shocks de demanda adversos».

Krugman (1993) analizaba algunas de las lecciones que cabía extraer de la experiencia de Massachusetts (un estado de la Unión que sufrió una reestructuración industrial masiva en la década de 1980) para la UME. Señalaba que entre las dinámicas que entran en juego en una unión monetaria cabe incluir un aumento de la especialización regional, la inestabilidad de las exportaciones regionales, movimientos de capital procíclicos y un crecimiento divergente a largo plazo (pp. 242-243). Krugman advertía de que el Mercado Único y la UME iban a «combinarse para hacer más frecuentes y más graves las crisis regionales al estilo estadounidense en el seno de la Comunidad Europea. Y salta a la vista de inmediato que Europa tendrá un problema si empieza a experimentar crisis regionales al estilo de Estados Unidos sin el federalismo al estilo de Estados Unidos. [...] Será necesario algún tipo de reforma en materia de políticas si lo que se pretende es evitar que una economía europea cada vez más unificada pague por dicha unificación un precio aún más alto que el que

paga Estados Unidos». Por desgracia, como menciona Spolaore (2013) en su visión general de la construcción europea, «el argumento antifuncionalista de que la integración puede dar lugar a la especialización y a una mayor heterogeneidad (por ejemplo Krugman y Venables 1996) *recibió mucha menos atención en Bruselas*» (2013, p. 136, cursivas mías)[23].

En el apartado anterior hemos examinado la creciente heterogeneidad en el desempeño económico de los países miembros de la eurozona durante la última década. Aquí tan solo ilustraremos brevemente un ejemplo de los fuertes efectos «de economía real» de la integración monetaria que dieron lugar a esos resultados agregados. Conforme al caso presentado por Krugman (1993) de la creciente especialización regional de la industria de automoción estadounidense, resulta llamativo ver cómo se produce un fenómeno similar inmediatamente después de la introducción del euro. En palabras de un informe de expertos de 2008:

> ...mientras que la participación alemana en el empleo de la industria manufacturera en la UE ha permanecido básicamente inalterada a lo largo de la última década [...] la participación de Alemania en el empleo de la industria de la automoción ha aumentado, especialmente desde 2000. En 2006, su participación era más de 5 puntos porcentuales mayor que en 2000. Por consiguiente, estas cifras indican un cambio en la ubicación del empleo en la industria de la automoción en la UE a lo largo de los últimos años, y muy especialmente desde los países de la UE-15, sin contar Alemania, a unos pocos de los nuevos Estados miembros. [...] Otros datos indican que los productores del sector de la automoción alemana han sido los primeros que han extendido la producción a los nuevos Estados miembros (Loire y Ward 2008, p. 6).

Tras la introducción del euro, la industria automovilística europea se fue especializando cada vez más por regiones bajo el dominio de los fabricantes alemanes y a expensas de Francia, Italia y España.

Los efectos acumulados de «economía real» tras la introducción del euro también pueden observarse en el rápido aumento del superávit comercial de Alemania frente a la UE-17 inmediatamente después del año 2000. Saltó del 1,6 al 4,7 por ciento del PIB entre 1999 y 2007, ¡lo que supone un incremento acumulado de más de 120.000 millones de euros a lo largo del periodo! El volumen del superávit comercial mensual alemán en su conjunto se multiplicó por cuatro a lo largo de ese periodo, ¡desde una

cuantía de en torno a 4.000 millones de euros al mes en 1999 hasta los 16.000 millones en 2007![24].

Ese tipo de efectos «de economía real» tras la introducción del euro han provocado que la eurozona sea sensiblemente más frágil. La desindustrialización en la mayoría de los países (del sur de Europa) dio lugar a un déficit comercial exterior que en la mayoría de los casos alimentó una crisis de las balanzas de pagos que a su vez elevó las primas de riesgo de la financiación internacional y a su vez ese aumento de los costes financieros dio lugar a un crecimiento aún más lento. Esos efectos «de economía real» se han combinado con los relacionados con la crisis de endeudamiento público y privado, que consiste en lo siguiente: los bajos tipos de interés, gracias al alineamiento de casi todos los tipos de interés de Europa con el bajo tipo de interés vigente en Alemania en 2000, dieron lugar a un endeudamiento de los Estados que estaban incurriendo en un elevado déficit público y en un endeudamiento descontrolado del sector privado[25] que provocó una resaca de activos malos que a su vez provocó un aumento de las primas de riesgo y una disminución del crédito, lo que dio lugar a una ralentización del crecimiento.

Este efecto «de economía real» resultó mucho más desestabilizador en Europa porque se produjo en ausencia de un federalismo fiscal institucionalizado en la eurozona. En los Estados federales (tan diversos como Estados Unidos, Alemania, India y Brasil), las transferencias presupuestarias suponen aproximadamente el 50 por ciento del presupuesto fiscal federal. Con un presupuesto fiscal total del orden de entre el 24 y el 28 por ciento del PIB, eso significa unas transferencias anuales de una cuantía de entre el 12 y el 14 por ciento del PIB. En el caso de Europa, el presupuesto asciende al 1 por ciento, menos de una décima parte que en los Estados donde operan mecanismos fiscales que refuerzan la solidaridad. El Informe Delors (1989) era consciente de esa importante advertencia, y señalaba que «la experiencia histórica sugiere que en ausencia de unas políticas de compensación, el impacto total en las regiones periféricas podría ser negativo. Los costes de transporte y las economías de escala tenderían a favorecer un traslado de la actividad económica desde las regiones menos desarrolladas, sobre todo si se encuentran en la periferia de

la Comunidad, hacia las zonas altamente desarrolladas de su centro. La UME tendría que fomentar y encauzar unos ajustes estructurales que ayuden a las regiones más pobres a reducir la distancia con las más ricas». En febrero de 1988 se dio un paso en esa dirección, cuando el Consejo Europeo decidió duplicar la cuantía de los fondos estructurales en el plazo de cinco años. Pero aquello era demasiado poco para compensar los enormes efectos «de economía real» en la mayoría de los países de la eurozona.

...que degeneró en una crisis de la eurozona que resultó inevitable y se agravó debido a una serie de reacciones equivocadas y de errores en materia de políticas

Frente a ese telón de fondo, las posibilidades de un éxito de la eurozona parecían muy exiguas al principio del periodo. Sin embargo, una serie de errores en materia de políticas, y de respuestas equivocadas en casi todos los países de la eurozona, no solo hicieron inevitable la crisis, sino que además la agravaron.

En primer lugar, los países periféricos del sur cometieron una parte de los errores en sus políticas. Desperdiciaron la mayor parte del periodo de «almuerzo gratis» del que gozaron entre 2000 y 2007, cuando su tasa de crecimiento real era mucho mayor que los tipos de interés reales, gracias a la práctica desaparición de las primas de riesgo sobre las deudas nacional y privada emitidas por los países o sus instituciones financieras. En vez de emprender un doloroso ajuste en los mercados de trabajo y en el sistema de bienestar social (como se hizo en Alemania, Suecia y Dinamarca), y en vez de financiar importantes proyectos de infraestructuras para mejorar su productividad de los factores, esos países (sus Gobiernos, sus bancos y sus empresarios) desperdiciaron aquella oportunidad irrepetible. El crecimiento obedecía en su mayoría a los sectores no exportables, alimentado por el endeudamiento privado. La vulnerabilidad de ese modelo de crecimiento se materializó con una crisis de la balanza de pagos y una crisis de deuda privada. Cabe señalar que ese tipo de políticas estructurales y económicas

inadecuadas fue implementado tanto por las coaliciones de centro-izquierda como de centro-derecha[26].

En segundo lugar, a medida que se desarrollaba la crisis a lo largo de 2008 y 2009 (debido a la crisis de las hipotecas de alto riesgo, importada de Estados Unidos, pero también debido al endeudamiento público y privado acumulado, y a los efectos depresivos sobre la economía real en la eurozona), llegaron las respuestas inadecuadas por parte de los países con mayor éxito (por ejemplo, Alemania, Países Bajos, Finlandia y Austria). En esos países, la escasísima popularidad de las transferencias fiscales solidarias obligaban a los Gobiernos a mantener una postura de firmeza frente a los países atribulados de la eurozona. Esas respuestas fueron alentadas en cierta medida por las organizaciones internacionales, que consideraban que era necesario hacer sustanciales recortes presupuestarios y ajustes de la economía real en los países con problemas a fin de restablecer las perspectivas de crecimiento, la confianza y por consiguiente los flujos financieros internacionales. Como hemos visto en el apartado anterior, la reducción de la demanda interna —es decir la disminución de los salarios reales más la reducción del gasto público que se exigía a los países con problemas a cambio de ayuda— fue considerable en algunos países. Entre 2008 y 2012, la disminución del poder adquisitivo osciló desde un 4 por ciento (Italia) o un 8 por ciento (Portugal) hasta un 12 por ciento (España) y un 26 por ciento (Grecia).

En tercer lugar, en Europa hubo una acusada incapacidad de prever la crisis de la eurozona, aunque se habían ido acumulando las señales de advertencia antes del estallido de la crisis (por ejemplo, grandes desequilibrios en la balanza comercial o en la balanza de pagos, una rápida desindustrialización de algunas regiones o de algunos países de Europa, burbujas inmobiliarias explosivas, un endeudamiento privado en vertiginoso aumento). Los políticos y los tecnócratas europeos se mostraban muy complacientes ante el desempeño de la eurozona durante el periodo 2000-2007, cuando registró su máxima tasa de crecimiento (pero no sobre una base sólida, sostenible y virtuosa). Y para colmo, no utilizaron los años inmediatamente posteriores a la UME para completar la configuración

institucional de la eurozona y para prepararse frente a la posible llegada de tiempos difíciles.

La falta de una coordinación eficaz en materia de políticas económicas y de mecanismos de control a nivel de toda la eurozona (por ejemplo, el funcionamiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que se modificó de una forma un tanto ineficaz en 2005[27] y los agitados comienzos del Banco Central Europeo en el periodo 2002-2007) indudablemente desempeñaron un papel en aquel arranque un tanto irregular de la eurozona. Como destacaba De Grauwe (2010b), «no existe un mecanismo que garantice la convergencia de las posiciones competitivas de los miembros, y por consiguiente que impida los desequilibrios comerciales más graves. [...] No existe un mecanismo que resuelva las crisis provocadas por dichos desequilibrios ni esas posiciones competitivas divergentes. Por consiguiente, la gestión de la crisis de la eurozona es *ad hoc*, requiere mucho tiempo, y se ve entorpecida por la falta de credibilidad».

Esas líneas de falla quedaron en evidencia durante la crisis de la deuda de 2008. Alimentaron sustanciales vacilaciones institucionales y de comunicación al principio de la crisis a nivel de toda Europa, así como, en algunos casos, respuestas inadecuadas en materia de políticas. No podemos detallar por extenso los diversos errores en materia de políticas como respuesta a la crisis de la deuda, a la crisis de la banca[28] y la crisis de la economía real, pero es preciso mencionar lo siguiente durante el periodo 2008-2012.

La respuesta que dio el Banco Central Europeo (BCE) a la crisis fue inicialmente más conservadora y menos eficaz que la de la Reserva Federal de Estados Unidos o que la del Banco de Inglaterra. En un detallado análisis que elaboró para el Parlamento Europeo, Claeys (2014) concluía que:

> [...] el BCE adoptó unas medidas que principalmente estaban destinadas a garantizar la provisión de liquidez y a reparar el canal de crédito de los bancos, a través de cambios en su marco habitual para la implementación de la política monetaria. Por el contrario, la Reserva Federal y el Banco de Inglaterra aplicaron rápidamente unas políticas monetarias no convencionales, por el procedimiento de implementar programas de apoyo cuantitativo, que aparentemente tuvieron un efecto positivo en las variables financieras y también en la economía real.

Se han producido costosas confusiones analíticas entre las crisis de solvencia (Grecia), y las crisis de liquidez (Italia), así como entre las crisis de deuda pública (Grecia) y las crisis de deuda privada (España e Irlanda). Por ejemplo, la insistencia de los acreedores en rechazar cualquier tipo de reestructuración profunda de la deuda soberana griega hasta principios de 2012 provocó una fuerte incertidumbre sistémica respecto a la gestión de la crisis por las instituciones (el BCE, el Fondo Monetario Internacional, o FMI), por parte de los acreedores nacionales y de los bancos privados internacionales. Esa incertidumbre sistémica tuvo graves repercusiones en otros países endeudados (Irlanda, España, Portugal e Italia) y creó un entorno reacio a los riesgos que ha deprimido la inversión y el consumo, y por consiguiente ha reducido las perspectivas de crecimiento en muchos países de la eurozona.

La creación de instrumentos financieros relevantes ha sido vacilante, lo que ha dejado en evidencia los conflictos existentes entre los distintos sectores interesados de la eurozona. En 2010 se pusieron en marcha dos programas temporales de rescate, el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (EFSM) y el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (EFSF). Junto con un apoyo financiero masivo por parte del FMI, esos mecanismos aportaron fondos para Grecia, Irlanda y Portugal en 2010 y 2011. En virtud del Programa del Mercado de Valores, que se puso en marcha en mayo de 2010, el BCE adquirió aproximadamente 220.000 millones de euros de bonos del Estado de Grecia, Irlanda, Portugal, Italia y España. Pero la mayor parte de la literatura empírica, citada por Claeys (2014), señalaba que «tuvo un efecto positivo pero efímero en el funcionamiento de los mercados, por el procedimiento de reducir la prima de liquidez así como el nivel y la inestabilidad de la rentabilidad de los bonos del Estado de Europa». La eurozona tuvo que esperar hasta 2012 para empezar a afrontar de una forma apropiada, con los instrumentos financieros y monetarios oportunos y con una intervención de la magnitud adecuada.

Por último, la insistencia en las drásticas medidas de austeridad para arreglar las atribuladas economías de la eurozona terminó de una forma bastante contraproducente. En algunos países fueron absolutamente necesarios algunos ajustes fiscales tras los primeros años de permisividad

con el derroche tras el lanzamiento del euro. Sin embargo, la drástica austeridad presupuestaria (promovida conjuntamente por el FMI y el eurogrupo) demostró ser tan errónea como sus justificaciones teóricas iniciales[29]. La recesión autoinfligida de 2012 se debió sobre todo a los efectos deflacionistas acumulados de los ajustes presupuestarios de los países de la eurozona. A duras penas abrió la puerta a una mejor comprensión de la relación entre las previsiones de crecimiento y la consolidación fiscal, como demuestran el «Pacto Fiscal» y la directiva del «Paquete de Seis» (así llamada por constar de seis medidas legislativas) que entraron en vigor en diciembre de 2011 para garantizar que los Gobiernos de la UE respetaran los requisitos de la unión económica y monetaria y no incurrieran en un déficit excesivo.

En 2012 la eurozona llegó a un punto de inflexión que la sacó del apuro...

Cabe considerar que 2012 fue un importante punto de inflexión en la gestión de la crisis por parte de la eurozona. Se produjeron varios acontecimientos importantes que indicaban un significativo ajuste tanto de los instrumentos como de las políticas, y de forma más apreciable en el ámbito monetario y bancario. Uno de los acontecimientos cruciales fue la muy esperada reestructuración de la deuda griega. Zettelmeyer *et al*. (2013) ofrecen un análisis en profundidad de ese primer episodio de reestructuración de la deuda en Europa desde la Segunda Guerra Mundial que estableció «un nuevo récord en términos del volumen de deuda reestructurada y de pérdidas agregadas de los acreedores». Los autores recuerdan que «tras un intercambio de deuda de 200.000 millones de euros en marzo/abril de 2012 y una recompra en diciembre de gran parte de los bonos soberanos recientemente intercambiados, la cuantía de los bonos griegos en manos de los acreedores privados se redujo únicamente a 35.000 millones de euros —tan solo el 13 por ciento de lo que importaba en abril de 2010, cuando Grecia perdió el acceso a los mercados de capital». Los acreedores privados tuvieron que sufrir un sustancial «corte de pelo», de un 65 por ciento de media, con un fuerte apoyo del FMI y la aprobación de los

jefes de Gobierno de los países miembros de la UE. La medida dio una clara señal de que la eurozona entraba en una fase creíble de estabilización.

La puesta en marcha casi simultánea de las Operaciones de Refinanciación a Muy Largo Plazo en diciembre de 2011 y febrero de 2012, y después del programa de Operaciones Monetarias sin Restricciones en septiembre de 2012 y la creación del Mecanismo Europeo de Estabilidad en octubre de 2012 alteraron considerablemente la situación monetaria de la eurozona[30]. En primer lugar, esos instrumentos contribuyeron a crear el muy necesitado prestamista de último recurso para la eurozona. En segundo lugar, la magnitud de las posibles intervenciones para combatir la crisis de liquidez y para ayudar a los países endeudados fue tan formidable que tuvo un sensible efecto de credibilidad[31]. En tercer lugar, el BCE, bajo la presidencia de Mario Draghi (que comenzó en noviembre de 2011), hacía patente su firme determinación de hacer uso de aquellos nuevos instrumentos a fin de ayudar a refinanciar el sistema bancario, reducir la incertidumbre sistémica y aportar un estímulo monetario para reavivar el crecimiento económico en la eurozona. Si a eso le sumamos el lanzamiento de la Unión Bancaria en 2012 (que transfería la responsabilidad de las políticas bancarias de manos de las autoridades nacionales a las autoridades de la UE), la Directiva para la Reestructuración y la Resolución de Entidades de Crédito en 2013 (para solucionar eficazmente la cuestión de las instituciones de crédito poco sólidas o en quiebra), y el fortalecimiento de la Junta Europea de Riesgo Sistémico (para la supervisión macroprudencial del sistema financiero europeo), cabría concluir que se ha hecho mucho (y con bastante éxito) a fin de mantener unida la eurozona y consolidar el euro como una de las principales divisas del mundo.

Sin embargo, el apoyo cuantitativo del BCE bajo la presidencia de Mario Draghi (a pesar del reiterado escepticismo, cuando no la oposición, de Alemania) no ha sido suficiente para volver a poner en marcha la locomotora del crecimiento en la eurozona. A pesar de los tipos de interés cero y la disminución de la prima de riesgo a niveles muy bajos, varios países de la eurozona siguen en el círculo vicioso de ajustes fiscales y bajo crecimiento económico. En realidad, la doctrina de la UE no ha variado, y Bruselas sigue insistiendo enérgicamente en el respeto a los objetivos

presupuestarios dentro del marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En 2015 se introdujo cierta flexibilidad con una nueva directiva, pero sigue imperando la ortodoxia presupuestaria, con una supervisión más estrecha y un aumento de las transferencias de la soberanía fiscal (en virtud de las disposiciones preventivas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento).

... pero sin avanzar en materia de soluciones políticas y económicas sostenibles

Es precisa una mayor coordinación económica, pero más allá de la prolongación de las firmes restricciones presupuestarias a nivel nacional, no se han propuesto grandes cosas en materia de federalismo fiscal, de transferencias fiscales automáticas, de armonización tributaria o de eurobonos para las inversiones europeas directas en infraestructuras o respetuosas con el medio ambiente. El Plan de Inversiones para Europa, de 315.000 millones de euros, anunciado a bombo y platillo (también conocido como Plan Juncker) y que se puso en marcha en noviembre de 2014, es en realidad un fondo de garantía de la Comisión Europea por un valor de 21.000 millones de euros que no va a cambiar nada. La suma de los recursos no disponibles en virtud del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo de Cohesión y el Horizonte 2020 para la Ciencia para el periodo 2014-2020, asciende a 60.000 millones de euros anuales, es decir un 0,4 por ciento del conjunto del PIB de la UE. La Unión Europea y la eurozona no tienen los recursos fiscales directos, ni tampoco el proyecto de apalancar y/o coordinar las inversiones en infraestructuras, en proyectos medioambientales o de modernización de sus Estados miembros.

En resumen, se han hecho muchas cosas y se han invertido ingentes sumas de dinero desde la crisis de 2008 para salvar el núcleo motor de los sistemas económicos, es decir los bancos y las instituciones financieras a lo largo y ancho de toda Europa. Más allá de esa muy comprensible prioridad, se ha intentado y se ha logrado mucho menos en materia de políticas fiscales y sociales. Ello requeriría una mayor voluntad política por parte de los responsables de la toma de decisiones en Europa, y un mayor grado de consenso entre los Estados miembros. En el periodo actual, caracterizado

por un estancamiento económico general, y teniendo en cuenta la creciente heterogeneidad de los Estados miembros, cualquier profundización de la integración europea en las cuestiones más polémicas, como las políticas fiscales y sociales, se nos antoja poco factible y escasamente realista.

El Informe de los Cinco Presidentes, titulado «Completar la Unión Económica y Monetaria de Europa» y publicado en junio de 2015, no llegaba a proponer pasos concretos. Si bien reconocía que «la divergencia provocó fragilidad en toda la Unión» (p. 4), el documento está muy en la tradición de la construcción de la Unión Europea. Se trata de un documento ambicioso, en ocasiones preciso y técnico acerca de las reformas que pueden emprenderse o que corresponden a la corriente mayoritaria de la Comisión Europea y de los principales Estados miembros (la Unión Bancaria, la Unión de Mercados de Capitales, el Procedimiento de Desequilibrio Macroeconómico, el Consejo Fiscal Europeo, las autoridades en materia de competitividad, etcétera), y en otros apartados se muestra impreciso o cargado de buenos propósitos sobre asuntos menos consensuales («un mayor énfasis en el empleo y en la actuación social», «el diseño exacto de estabilizadores para la eurozona exige más trabajo en profundidad», etcétera). Este último ejemplo del proceso de construcción europea poco sistemática, pragmática e ideológica, no cumplió con las expectativas ni tampoco creó la muy necesaria visión positiva ni el impulso necesarios para la eurozona y para la Unión Europea. Un año después, el referéndum británico llevaba a los líderes europeos a proponer una nueva visión para Europa, y así venía a enterrar implícitamente un documento programático creado el año anterior.

En ausencia de iniciativas concretas e importantes que puedan emprender los dirigentes europeos (la Comisión, el Parlamento o el Consejo), el futuro a corto plazo de la eurozona será una combinación de: a) mantener la austeridad en muchos países de la eurozona con nuevos ajustes de los salarios reales y recortes en el gasto público a fin de obtener una deflación competitiva (no cooperativa), pero con unas perspectivas limitadas de crecimiento y reindustrialización; b) una posible salida de la eurozona de Grecia o Portugal si las cosas empeorasen, aunque dejar salir a los actores pequeños incrementaría la presión sobre los más grandes —

demasiado grandes para un eventual rescate— (Italia), y eso significaría unos elevados costes de depreciación para los tenedores de deuda, y la posibilidad de una grave recesión económica; c) una coordinación y una solidaridad insuficientes pero más enérgicas para un aumento de las transferencias presupuestarias públicas, en su mayoría obtenidas a través del apoyo cuantitativo y de una política expansionista del BCE.

A modo de comentario final de este apartado, el euro se ha salvado (ahora mismo es una divisa global bien consolidada), la eurozona ha sobrevivido gracias a unas medidas mucho más decisivas a partir de 2012 (en las que Mario Draghi, presidente del BCE, ha desempeñado un papel crucial), pero el proceso de integración europea se ha visto debilitado de una forma tan sustancial que se nos antojaría poco realista cualquier visión favorable a una ulterior profundización de la Unión: no hay consenso entre unos Estados miembros que mantienen posturas antagónicas sobre por qué (y cómo) debería concluirse la construcción de la casa común.

Conclusiones

¿Qué hemos aprendido de este análisis de las políticas económicas del proceso de integración europea a lo largo de los últimos sesenta años?

- El proceso gradual hacia la integración europea (la famosa «reacción en cadena») se ha visto cada vez más dominado por los actores del sector privado y por las fuerzas del mercado (gracias a una desregulación masiva alentada por el Acta Única de los años 1980, y después por la Unión Económica y Monetaria en los 1990).
- Esta sustancial desviación del modelo de una economía social de mercado, encomiable para la mayoría de los ciudadanos europeos (aunque de formas diferentes, debido a las tradiciones del bienestar social a la manera de Bismarck o a la de Beveridge, o a la reciente transición de algunos países a la economía capitalista de mercado), indica que se ha producido cierta «integración forzosa», que ha ido ampliando progresivamente el déficit democrático del proceso de construcción de la Unión Europea.

- Con el Acta Única Europea y la Unión Económica y Monetaria, el proceso de integración ha llegado a un punto donde cualquier ulterior profundización requeriría nuevas transferencias de soberanía en materia fiscal, social y política, y se ha aproximado en última instancia al objetivo de un federalismo político, lo que a todas luces no es un objetivo político para muchos Estados miembros.
- Simultáneamente, el Acta Única y la Unión Económica y Monetaria han creado una fuerte heterogeneidad dentro de la Unión Europea (muy lejos de los efectos de convergencia previstos) que hace casi imposible cualquier tipo de consenso sobre nada más allá de la mejora de la situación actual. La falta de consenso en Europa invalida la posibilidad de producir bienes comunes no rivales a un nivel europeo de cooperación.
- Las medidas radicales de integración sin una adecuada configuración institucional (de regulación y supervisión) no resultan productivas, particularmente cuando un complicado proceso de toma de decisiones provoca retrasos en las respuestas a tiempo en materia de políticas.
- El proceso de integración europea tal y como lo conocíamos tocó a su fin, y ya resulta imposible llevarlo adelante sobre la misma base. Muchos analistas como Spolaore (2015) subrayan ahora que «los ulteriores pasos hacia la integración europea deberían darse únicamente cuando sean económicamente beneficiosos y políticamente estables *por sus propios méritos* y abiertamente a ojos de la población europea».
- A fin de volver a generar cierta convergencia y cierto impulso en lo económico y lo político, sería preciso conceder la máxima prioridad a las políticas que produzcan externalidades positivas entre los países miembros (como el desarrollo de las infraestructuras o la protección medioambiental) o que incrementen la productividad de los factores en su conjunto (en vez de las políticas descoordinadas de competitividad regionales o nacionales).
- Sería deseable que la unión política tan solo fuera reivindicada por los países que están explícitamente dispuestos a avanzar hacia un

> federalismo europeo. No debería ser un subproducto implícito impuesto por necesidad.

De acuerdo con este análisis crítico un tanto severo, parece legítimo terminar este trabajo preguntándonos si la integración europea ha sido de verdad un avance económico tan ventajoso. Ya hemos visto que la trayectoria de Europa durante los últimos veinticinco años no ha sido gran cosa. En realidad, Europa no ha logrado crear las condiciones para garantizar un crecimiento sostenible a largo plazo para sus países miembros ni para ofrecer grandes perspectivas para el siglo XXI[32]. Además, cabría preguntarse cuál es el historial de Europa a la hora de proteger a sus países miembros (y a sus ciudadanos) de los shocks desestabilizadores externos, de los aspectos negativos de la globalización, y del exceso de confianza en la mano invisible del mercado. Una vez más, es posible que los resultados no sean demasiado espectaculares. Beckfield (2006, 2009) advertía de que la integración regional, no la globalización, iba asociada a un aumento de la desigualdad de ingresos en Europa occidental y a los cambios del Estado del bienestar en los países capitalistas avanzados de Europa occidental. Busemeyer y Tober (2015) concluían que:

> el proceso de integración europea podría contribuir a largo plazo a llevar a los países europeos a una forma más liberal de capitalismo. [...] Quienes esperen que las políticas de la UE podrían compensar los efectos colaterales negativos de la integración europea y global sobre la viabilidad de los Estados del bienestar nacionales se llevarán una decepción. Desde luego, la actual configuración institucional y política de la UE no parece ser un contrapeso eficaz contra la tendencia generalizada hacia el aumento de la desigualdad.

Teniendo en cuenta la importancia de estos asuntos para el futuro de Europa, parece sumamente aconsejable emprender más estudios y llevar a cabo una deliberación pública más informada antes de dar cualquier nuevo paso hacia la integración en Europa.

Como último comentario, el proceso de integración europea ha cumplido su extraordinaria tarea de evitar las guerras y los conflictos entre sus Estados miembros (a pesar de su número creciente a raíz de las sucesivas ampliaciones), pero es posible que en el plano económico no haya sido tan positivo como cabría esperar (o tan conforme a nuestras esperanzas). Así

pues, si esta afirmación contiene algo de verdad, el proceso de construcción de una Unión Europea puede contemplarse en la historia como un asunto inacabado, o como una enorme oportunidad perdida —pues no ha logrado cumplir sus promesas debido a su excesiva dependencia de las «segundas mejores» estrategias (políticas y tecnocráticas) que han demostrado ser cada vez con más frecuencia incapaces de crear una espiral positiva de apoyo popular a favor de una mayor integración europea a través del crecimiento incluyente, de los avances en protección del medio ambiente y de la cohesión social.

Agradecimientos

El autor quisiera dar las gracias a John Thompson por sus acertados comentarios, a los participantes de los talleres sobre las «Crisis de Europa» en junio y en diciembre de 2015, así como al grupo de expertos de alto nivel que asistieron a mi presentación en la Universidad de Princeton en marzo de 2016 por el útil debate que mantuvimos.

Referencias

Adler, M. y Fleurbaey, M. (eds.) (2016), *Oxford Handbook of Well Being and Public Policy*, Oxford, Oxford University Press.

Beckfield, J. (2006), «European integration and income inequality», *American Sociological Review* 71, pp. 964-985.

— (2009), «Remapping inequality in Europe: the net effect of regional integration on total income inequality in the European Union», *International Journal of Comparative Sociology* 50(5-6), pp. 486-509.

Bergsten, C. (2012), «Why the euro will survive: completing the continent's half-built house», *Foreign Affairs*, septiembre/octubre.

Blanchard, O. y Cottarelli, C. (2010), «Ten commandments for fiscal adjustment in advanced economies», Washington, Fondo Monetario Internacional, disponible en http://blog-imfdirect.imf.org/2010/06/24/ten-commandments-forfiscal-adjustment-in-advanced-economies/.

Blanchard, O. y Leigh, D. (2013), «Growth forecast errors and fiscal multipliers». Ponencia de trabajo del FMI 13/1, Washington, Fondo Monetario Internacional.

Busemeyer, M. y Tober, T. (2015), «European integration and the political economy of inequality», *European Union Politics* 16(4), pp. 536-557.

Campos, N., Coricelli, F. y Moretti, L. (2014), «Economic growth and political integration: estimating the benefits from membership in the European Union using the synthetic counterfactuals method», Ponencia a debate, n.º 8162. Bonn, Institute for Labor Studies.

Claeys, G. (2014), «The (not so) unconventional monetary policy of the European Central Bank since 2008», estudio para el Parlamento Europeo, Bruselas, Bruegel.

De Grauwe, P. (2010a), «Fighting the wrong enemy», *Vox*, disponible en http://blog-imfdirect.imf.org/2010/06/24/ten-commandments-forfiscal-adjustment-in-advanced-economies/.

— (2010b), «How to embed the Eurozone in a political union», *Vox*, disponible en http://www.voxeu.org/article/eurozone-needs-political-union-orleast-elements-one.

Eichengreen, B. (ed.) (1995), *Europe's Post-war Recovery*, Cambridge, Cambridge University Press.

Feldstein, M. (1992), «Europe's Monetary Union: the case against EMU», *The Economist*, 13 de junio.

— (1997), «The political economy of the European Economic and Monetary Union: political sources of an economic liability», *Journal of Economic Perspectives*, 11(4), pp. 23-42.

Informe Delors (1989), *Report on Economic and Monetary Union in the European Community*, Bruselas.

Instituto Monetario Europeo (1998), *Convergence Report*, Frankfurt.

James, H. (2012), *Making the European Monetary Union*, Cambridge, Harvard University Press.

Kornai, J. (1990), «The affinity between ownership forms and coordination mechanisms: the common experience of reform in socialist countries», *Journal of Economic Perspectives* 4(3), pp. 131-147.

Krugman, P. (1993), «Lessons of Massachusetts for the EMU», en Torres, F. y Giavazzi, F. (eds.), *Adjustment and Growth in the European Monetary Union*, Cambridge, Cambridge University Press.

Krugman, P. y Venables, A. (1996), «Integration, specialization, and adjustment», *European Economic Review* 40(3-5), pp. 959-967.

Loire, P. y Ward, T. (2008), «Employment, skills and occupational trends in the automotive industry», informe anexo para la Comisión Europea, Groupe Alpha/Alphametrics, París, Cambridge, Bruselas.

Marsh, D. (2011), *The Euro – The Battle for a New Global Currency,* New Haven, Yale University Press.

— (2013), *Europe's Deadlock: How the Euro Crisis Could Be Solved – and Why It Won't Happen,* New Haven, Yale University Press.

Meunier, S., Jones, E. y Kelemen, D. (2015), «Failing forward? The euro crisis and the incomplete nature of European integration», *Comparative Political Studies* 49(7), pp. 1010-1034.

Micossi, S. (2015), *The Monetary Policy of the European Central Bank (2002-2015)*, Bruselas, Center for European Policy Studies.

Moss, B. H. (2005), «Introduction: The European Union as a neo-liberal construction», en Moss, B. H. (ed.), *Monetary Union in Crisis: The European Union as a Neo-liberal Construction,* Basingstoke, Palgrave Macmillan, pp. 1-26.

Polanyi, K. (1944), *The Great Transformation,* Nueva York, Farrar & Rinehart [*La gran transformación: crítica del liberalismo económico,* Barcelona, Virus Editorial, 2016].

Scharpf, F.-W. (1999), «Negative and positive integration in the political economy of European welfare state», en Marks, G., Scharpf, F.-W. y Schmitter, P. (eds.), *Governance in the European Union,* Londres, Sage Publications, pp. 15-39.

Sherman, M. (2009), *A Short History of Financial Deregulation in the United States*, Washington, Center for Economic Policy Research.

Spolaore, E. (2013), «What is European integration really about? A political guide for economists», *Journal of Economic Perspectives* 27(3), pp. 125-144.

— (2015), «Monnet's chain reaction and the future of Europe», *Vox*, disponible en http://www.voxeu.org/article/monnet-s-chain-reaction-and-future-Europe.

Stacey, K. (2011), «Who originally broke the EU fiscal rules? France and Germany», *Financial Times*, 6 de diciembre.

Zettelmeyer, J., Trebesch, C. y Gulati, M. (2013), «The Greek debt restructuring: an autopsy», *Economic Policy* 28(75), pp. 515-563.

---

1 La cuantiosa financiación estructural de la UE —en su mayoría a disposición de las inversiones en infraestructuras materiales y sociales— siguió desempeñando un papel positivo en el proceso de modernización y reducción del atraso de los países del sur de Europa a partir de la década de 1980, y de los países de Europa central y oriental a partir de la década de 1990.

2 Un número sustancial de estudios ha examinado esta cuestión. Para las aportaciones más recientes, véase Meunier *et al*. (2015), que introdujo el concepto de «fracasar hacia adelante». En versiones anteriores de este trabajo, yo proponía la metáfora futbolística de «chuta y corre» para describir la estrategia de integración europea. Es un indicio de lo dudosa que me parece la posibilidad de seguir adelante con la integración europea tal y como la hemos visto desarrollarse a lo largo de las últimas décadas. Desde luego, una táctica del fútbol inglés del siglo XIX, reciclada por la política europea del siglo XX, no es la estrategia más segura para guiar a Europa hasta bien entrado el siglo XXI.

3 Debido al poder de intimidación del argumento «TINA» (*there is no alternative*, no hay alternativa), los Gobiernos nacionales y la opinión pública se han visto obligados a apoyar una mayor integración europea y a aceptar una normativa y una supervisión europeas intrusivas. La aparición del denominado «déficit democrático» de Europa en parte tiene su origen en esa estrategia de integración forzosa que propugna la Comisión Europea con el consentimiento de la mayoría de los líderes europeos. Otros factores significativos que explican el «déficit democrático» son la falta de una identidad europea positiva (Castells, en este libro) y las complejas —y muchas de ellas poco transparentes— instituciones europeas para la toma de decisiones (por ejemplo, la Comisión, el Consejo, el Parlamento, etcétera).

4 El «Informe de los Cinco Presidentes» publicado en junio de 2015 propugnaba una profundización de la integración —los apartados 3 y 4 tratan respectivamente sobre la unión financiera y la unión fiscal. Aunque solo afecta a los miembros de la eurozona (y por tanto no al Reino Unido), el objetivo global y sus implicaciones tanto para los miembros de la eurozona como para los no miembros parecen claros: Europa se encamina hacia una mayor integración en los años venideros.

5 Varios jefes de Gobierno de países del centro y el este de Europa apoyaron enérgicamente ese enfoque a favor del mercado y de la desregulación tras su ingreso en la UE (por ejemplo, Polonia, la República Checa y Estonia) y con ello contribuyeron a reforzar la tendencia hacia una menor intervención del Estado y un sector privado cada vez mayor.

6 Aquí son de gran ayuda las referencias a los análisis de la integración de las economías de mercado (al estilo Polanyi), así como a las fuertes afinidades entre la propiedad privada y la coordinación de los mercados (Kornai 1990). Del análisis de Kornai cabe concluir que en un sistema económico dinámico, la desregulación de los mercados tiende a favorecer la propiedad privada y que la privatización de las empresas de titularidad estatal tienda a favorecer los mecanismos de coordinación de los mercados.

7 Lo que, irónicamente, en el caso de Europa, no dio lugar a menos regulación, sino a una regulación más favorable a los mercados.

8 ¡Tan solo enumeran tres estudios entre 1989 y 2011!

9 Su estudio presenta un breve análisis de los escasos estudios realizados entre 1995 y 2012.

10 A pesar de que los sustanciales fondos estructurales de la UE han tenido un considerable efecto redistributivo entre los países miembros, y en cierta medida han atenuado los efectos de la especialización económica, no podrían competir en magnitud con los cambios estructurales exigidos por la integración comercial, financiera y monetaria. Los fondos estructurales y de inversión de la UE disponibles para el periodo 2014-2020 (que asciendan a la sustancial cifra de 351.800 millones de euros) tan solo supondrán para los máximos beneficiarios (es decir, los países de Europa central y oriental) entre el 1,5 y el 2,5 por ciento de su PIB anual.

11 Es necesario realizar más estudios teóricos y empíricos sobre esta cuestión crucial.

12 Lo que resulta aún más irónico, dado que el principal motivo para llegar a la Unión Monetaria Europea era conseguir una *mayor convergencia del desempeño económico* (Informe Delors, 1989, p. 11, cursivas en el original). Examinaremos esta cuestión en el apartado siguiente.

13 Los países de Europa central y oriental también se han visto gravemente afectados desde 2008 por una recesión de doble caída que ha afectado a la mayoría de las economías a pesar de su potencial de crecimiento para ponerse a la altura de las principales economías europeas.

14 Por desgracia, en 2011 el Eurobarómetro dejó de encuestar a las opiniones públicas nacionales sobre la valoración por los encuestados de los beneficios para su propio país de pertenecer a la UE.

15 En Francia y Países Bajos, los dos referendos organizados en 2005 sobre la adopción de una constitución europea dieron como resultado sendos rechazos masivos (respectivamente un 55 y un 61 por ciento de «noes») que se interpretaron como un indicio de una fuerte rebeldía popular respecto a una ulterior integración europea.

16 Esos cinco países ocupan la parte más baja del ranking, pues tan solo entre un 3 por ciento (Grecia) y un 15 por ciento (Italia) de sus poblaciones considera que su economía nacional va bien, comparado con entre el 84 y el 97 por ciento de encuestados que opinan que va mal.

17 Para los políticos y los tecnócratas eurófilos, la idea de dar un gran impulso a la unión monetaria era una forma de fomentar (o de forzar) una mayor unificación política, una medida que estaba en consonancia con la estrategia de reacción en cadena que veíamos en el primer apartado. La UME es un muy buen ejemplo de lo que he denominado el enfoque de «chuta y corre» para la integración europea.

18 Cabe recordar que en 1996 tan solo dos países (Irlanda y Luxemburgo) de los doce candidatos que solicitaron el ingreso en la eurozona cumplían los criterios de convergencia y que, por consiguiente, ¡en diciembre de 1996 el Consejo Europeo no tuvo más remedio que postergar la introducción del euro (prevista para 1997)!

19 Francia fue capaz de cumplir el criterio de un «déficit presupuestario del 3 por ciento del PIB» gracias a que France Telecom pagó de una sola vez su convenio sobre pensiones, lo que suponía el 0,45 del PIB. Portugal a duras penas cumplió el criterio de una «deuda del 60 por ciento del PIB» en

1998 sobre la base de las previsiones del EMI (una disminución respecto al 65 por ciento registrado en 1996).

20 Véase Sherman (2009), que también menciona el sistema de regulación voluntaria de 2004 que propuso la Securities and Exchange Commission (SEC) estadounidense en virtud del programa de Entidades Supervisadas, lo que permitía que los bancos de inversión redujeran sus reservas de capital e incrementaran su endeudamiento.

21 Estos tres artículos aportan un excelente análisis —aunque desalentador, teniendo en cuenta la dimensión predictiva de las futuras tribulaciones de la eurozona— de los argumentos en el contexto de la UE.

22 Tal y como se venía teorizando desde los años cuarenta sobre la base de los teoremas de Hecksher-Ohlin y de Stolpe-Samuelson.

23 El hecho de que tan solo se mencione en una nota a pie de página en el artículo de Spolaore es muy revelador: esa línea de pensamiento cauto (a pesar de que no era antieuropeo) fue completamente ignorado por los líderes políticos y los analistas europeos.

24 Va más allá del ámbito de este trabajo estudiar la evolución del superávit comercial de Alemania, pero es sumamente interesante señalar que después de beneficiarse inmensamente del comercio dentro de la eurozona entre 2000 y 2007 (que posteriormente disminuyó debido a la prolongada recesión en la mayoría de los países de la eurozona), Alemania se benefició inmensamente de la depreciación del euro (provocada por la recesión en la mayoría de los países de la eurozona) para acumular superávits comerciales con el resto del mundo. En 2015, el superávit respecto a la eurozona (un 2,2 por ciento del PIB alemán) únicamente explica una cuarta parte del superávit comercial mundial (un 8,8 por ciento del PIB alemán), ¡que fue el mayor superávit comercial del mundo!

25 De Grauwe (2010a) considera que el exceso de deuda privada fue un aspecto crucial de la crisis de la eurozona: «Mientras que el ratio de endeudamiento estatal en la eurozona disminuyó del 72 por ciento en 1999 al 67 por ciento en 2007, el endeudamiento de las familias aumentó del 52 por ciento al 70 por ciento del PIB durante ese mismo periodo. Las instituciones financieras incrementaron su endeudamiento desde algo menos del 200 por ciento del PIB a más del 250 por ciento».

26 Véanse los Gobiernos de Aznar (centro derecha, c-d) y después de Rodríguez Zapatero (centro-izquierda, c-i) en España; de Durão Barroso y Santana Lopes (c-d) y después de Sócrates (c-i) en Portugal; de Simitis (c-i) y después de Karamanlis (c-d) en Grecia. La única excepción, aunque breve, podría ser el efímero segundo Gobierno de Amato (c-i), al que rápidamente sucedieron los Gobiernos de Berlusconi (c-d) en Italia. Francia sería un interesante caso de pasividad durante la presidencia de Chirac (c-d).

27 La modificación en 2011 del Pacto de Estabilidad y Crecimiento se aprobó «para hacer posible una mejor consideración de las circunstancias individuales de cada país y para añadir una mayor justificación económica a las normas de obligado cumplimiento» (en palabras de la propia Comisión Europea).

28 En este libro, Ontiveros brinda una excelente crónica de la transformación de la crisis de la deuda en una grave y costosa crisis bancaria europea (con, entre otras consecuencias negativas, la

contracción del crédito, muy perjudicial para la economía real en la mayoría de los países de la eurozona).

29 El estudio de Blanchard y Cottarelli publicado por el FMI en junio de 2010 aportó una gran parte de la justificación, basada en un análisis econométrico de los multiplicadores fiscales. Aquel trabajo, sumamente influyente, más tarde fue muy criticado por infravalorar el impacto recesivo de los recortes presupuestarios. Olivier Blanchard y Daniel Leigh publicaron en enero de 2013 un estudio para el FMI con el sugerente título de «Los errores de previsión del crecimiento y los multiplicadores fiscales».

30 Véanse Claeys (2014) y Micossi (2015) para sendos análisis muy detallados e interesantes de las políticas del BCE desde su fundación.

31 Curiosamente, el programa de Operaciones Monetarias sin Restricciones (que posibilita la compra por el BCE de una cuantía ilimitada de bonos del Estado de los países miembros, sujeto a un Mecanismo Europeo de Estabilidad) no se ha utilizado, pero su anuncio tuvo un efecto significativo en la rentabilidad de los bonos del Estado de los países miembros de la UEM porque demostraba la determinación del BCE a la hora de mantener la integridad de la eurozona.

32 Aquí resultan sumamente interesantes los debates previos al referéndum británico sobre el *brexit*. Nadie (ni siquiera en el bando a favor de la permanencia —véanse, por ejemplo, los muchos artículos ecuánimes sobre la cuestión en el *Financial Times*) consideraba que salir de la UE significara una tragedia para un país puntero como el Reino Unido. Eso podría significar que si un país puntero está en una situación razonablemente buena (como es el caso del Reino Unido), es posible que las cosas le vayan igual de bien fuera de la UE. Sin embargo, es posible que este razonamiento no sea válido para los países que estén en una situación económica deficiente, y/o que todavía estén rezagados respecto a los países punteros de Europa (como Grecia o Portugal, y los nuevos Estados miembros de Europa central y oriental).

CAPÍTULO 2

PARA ENTENDER LA CRISIS GRIEGA, 2010-2016

Manos Matsaganis

Anticlímax

La madrugada del 24 de mayo de 2016, al finalizar la reunión del eurogrupo, el ministro de Hacienda griego accedió a acelerar la aprobación por el Parlamento de la totalidad de la lista de «medidas previas» exigidas por los acreedores y consagradas en el acuerdo de rescate de agosto de 2015 —el tercer acuerdo de ese tipo desde que comenzó la crisis griega seis años atrás.

En aquella ocasión, el conocido menú de recortes de gastos, subidas de impuestos y reformas estructurales iba más allá de lo habitual: incluía un mecanismo automático para equilibrar las cuentas sin aprobación previa por el Parlamento cada vez que el déficit fiscal previsto se desviara más de un 0,25 del PIB respecto a su ambicioso objetivo (un superávit primario sin contar el pago de los intereses de la deuda, de un 3,5 por ciento del PIB a partir de 2018). A pesar del fuerte apoyo del FMI, el Gobierno griego no logró que los acreedores europeos del país se comprometieran a aligerar la deuda, ni siquiera en su modalidad más suave de un «cambio de perfil» (es decir, reduciendo el interés y prorrogando los plazos de vencimiento). Cualquier debate sobre lo que tentadora pero imprecisamente se le había prometido a Grecia en noviembre de 2012 ahora quedaba en suspenso hasta 2018 —es decir, hasta después de que se agotara el actual Programa de Ajuste Económico, y una vez oportunamente superadas las elecciones federales alemanas (programadas para octubre de 2017 como muy tarde).

En efecto, el Gobierno de coalición antiausteridad que gobernaba Grecia desde enero de 2015, encabezado por SYRIZA, un partido de la izquierda

radical, con el ANEL («griegos independientes»), un partido nacionalista de derechas como socio minoritario, se había comprometido a una rigurosa austeridad permanente, a renglón seguido de la recesión más profunda y prolongada de la historia europea (con una pérdida de más del 25 por ciento del PIB desde 2007), y poniendo la economía nacional bajo una estrecha supervisión internacional durante muchos años. Todo eso y más, a cambio de un compromiso por parte de los acreedores de seguir financiando a Grecia, lo que permitirá que siga siendo miembro de la eurozona (al menos por el momento). Un desenlace un tanto ignominioso de la aventura que catapultó a una fuerza política hasta entonces marginal desde la irrelevancia hasta la prominencia con la sencilla promesa de «poner fin a la austeridad con una única ley aprobada por el Parlamento al día siguiente de asumir el poder» (como había anunciado en directo por televisión Alexis Tsipras, a la sazón líder de la oposición, en vísperas de las elecciones generales de enero de 2015).

En acusado contraste con los acontecimientos del 5 de mayo de 2010, cuando la gigantesca manifestación contra el primer acuerdo de rescate que a la sazón debatía el Parlamento degeneraba en desórdenes violentos, lo que dio lugar a la muerte de tres personas después de que los manifestantes prendieran fuego al banco donde trabajaban las víctimas, seis años más tarde el estado de ánimo en Atenas era mucho más contenido. Aunque los sindicatos y la izquierda anti-UE sí salieron a las calles a protestar, acompañados, como de costumbre, por jóvenes encapuchados y ataviados con el equipo completo para disturbios, la mayor parte de las masas movilizadas entre 2010 y 2015 por el bloque antiausteridad se quedó en casa. Imperaba una resignación paralizante.

Parecía como si el sueño de una rápida solución a las penalidades y las humillaciones de los últimos años, un sueño con un trasfondo noble y horrible a la vez, se hubiera hecho añicos para siempre. Para muchos griegos, la mañana siguiente de la embriagadora experiencia del alzamiento contra la austeridad fue algo parecido a una resaca. Mientras se esforzaban por entender los acontecimientos, a su alrededor las cosas tenían un aspecto tristemente familiar, solo que peor. Con un 25 por ciento de la población activa en el paro, con unas empresas en graves dificultades para sobrevivir,

y mientras los jóvenes griegos con estudios emigraban en tropel, las perspectivas se antojaban inconfundiblemente deprimentes[33].

Este ensayo es un intento, sin duda muy subjetivo, de entender la crisis griega. Se centra en la interacción de una constelación de factores, firmemente arraigados en la economía política del país[34], algunos de los cuales —espero que los más significativos— se examinan en las páginas siguientes.

La mayor de todas las recesiones

Cuando la crisis financiera internacional golpeó a Europa (en 2008), varias economías periféricas se vieron gravemente afectadas. Algunos países no tuvieron más remedio que aceptar un rescate completo a cambio de una masiva consolidación fiscal y de reformas estructurales, supervisadas por la Comisión Europea (CE), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Central Europeo (BCE), colectivamente conocidos como «la troika». Eso fue lo que ocurrió en Grecia (mayo de 2010), en Irlanda (diciembre de 2010) y en Portugal (mayo de 2011). Otros países, en la periferia oriental, tras incurrir muy pronto en dificultades con sus balanzas de pagos, tuvieron que solicitar una ayuda financiera más limitada, que también vino acompañada de una estrecha vigilancia y de medidas de austeridad. Es lo que ocurrió en Hungría (octubre de 2008), en Letonia (diciembre de 2008) y en Rumanía (mayo de 2009). En lo que respecta a las economías más robustas de los Estados miembros más grandes, como España e Italia, fueron sometidas a una modalidad más suave de condicionalidad.

No obstante, no todos los países periféricos se han visto igualmente afectados. Los efectos económicos, sociales y políticos de la austeridad y la recesión fueron adversos en todas partes, pero a una escala sensiblemente menor en Irlanda y Portugal (y en España e Italia). Además, tanto Irlanda (diciembre de 2013) como Portugal (junio de 2014) lograron salir con éxito[35] de sus respectivos «Programas de Ajuste Económico», mientras que los desesperados intentos de Grecia para una salida temprana (octubre de

2014) y para una renegociación (febrero-julio de 2015) tuvieron consecuencias adversas.

Como indicador de la gravedad de la crisis, entre 2008 y 2015 el tamaño de la economía griega se contrajo nada menos que un 25,9 por ciento. Tampoco había recuperado sus niveles anteriores a la crisis ninguno de los demás países del sur de Europa, pero por lo menos allí la magnitud de la contracción fue considerablemente menor: el –5,6 por ciento en Portugal, el –4,3 por ciento en España, el –7,3 por ciento en Italia. En cuanto a Irlanda, en 2015 su PIB fue un 11,9 por ciento *mayor* que siete años atrás[36].

Para colmo, en aquel momento las tendencias dibujaban un cuadro sombrío, y colocaban a Grecia en una categoría aparte de los demás Estados miembros. Mientras que la economía de la UE registraba una tasa positiva de crecimiento a lo largo de los dos últimos años (un 1,4 por ciento en 2014 y un 1,9 por ciento en 2015 respecto al año precedente), y con Irlanda superando a todos los demás (un 5,2 y un 7,8 por ciento respectivamente), Grecia volvía a sumirse una vez más en la recesión (– 0,2 por ciento) en 2015, tras una tímida recuperación (+0,7 por ciento) en 2014.

En lo que respecta al nivel de vida relativo de Grecia, tras alcanzar un máximo del 85,4 por ciento de la media de la UE-15 en 2009, en 2015 se había desplomado hasta el 65,8 por ciento en 2016 —un nivel nunca visto desde principios de la década de 1960[37]. La crisis griega ha puesto marcha atrás el proceso de convergencia con el resto de Europa occidental, que parecía haber tomado impulso con la adopción de la moneda común en 2001.

Condiciones de partida

Una parte del problema era, por supuesto, que Grecia tenía más terreno que recuperar, en el sentido de que, para empezar, sus desequilibrios fiscales eran mayores. Por ejemplo, en 2009 su déficit presupuestario ascendía al 15,6 por ciento del PIB, frente al 10,2 por ciento de Portugal y el 13,7 por ciento de Irlanda[38].

La crisis griega llenaba los titulares de los periódicos en octubre de 2009, cuando el Gobierno socialista, poco después de su triunfo electoral a principios de aquel mismo mes, anunciaba que los datos fiscales anteriores estaban falseados. El déficit general del Gobierno como porcentaje del PIB para 2008 se corrigió del 5,0 por ciento al 7,7 por ciento (posteriormente revisado hasta el 9,4 y más tarde hasta el 9,9 por ciento), mientras que las estimaciones para 2009 se elevaron del 3,7 por ciento al 12,5 por ciento (y que finalmente se saldó en un 15,6 por ciento).

Las cifras dejaron anonadada a la opinión pública en Europa y provocaron un shock en los mercados de todo el mundo. El caso griego, que llegaba poco después de la aparición de la crisis financiera internacional, y que coincidía con una ralentización del crecimiento en todo el mundo, adquirió unas dimensiones inesperadas. Los mercados, que hasta entonces eran ajenos al riesgo-país, y consideraban el conjunto de la eurozona como una única entidad no diferenciada, reaccionaron de forma desproporcionada al incrementar las primas de riesgo (es decir, los diferenciales de los tipos de interés respecto a los bonos del Estado de Alemania) y rebajar los ratings crediticios. Eso convirtió una crisis fiscal en una crisis de deuda soberana, que amenazaba con echar abajo todo el edificio de la unión monetaria de Europa. Casi de un plumazo, Grecia perdía a todos los efectos el acceso a los mercados financieros, y era incapaz de pagar los intereses de su deuda salvo a unos costes prohibitivos.

Las implicaciones políticas eran igual de mortíferas. La saga de Grecia fue decisiva a la hora de reforzar la percepción de que la crisis de la eurozona en realidad era culpa de unos gobiernos irresponsables que incumplían los pactos que se habían comprometido a respetar (en el caso del déficit público: el 3 por ciento del PIB, como quedó consagrado en el Tratado de Maastricht que dio lugar a la creación de la moneda única, y posteriormente en el Pacto de Crecimiento y Estabilidad). Daba igual que los problemas fiscales de Irlanda (anteriormente conocida como el «tigre celta») tan solo comenzaran cuando el Gobierno decidió conceder un amplio aval a los bancos irlandeses, o que tanto en Irlanda como en España la deuda pública como proporción del PIB estuviera por debajo del 40 por ciento (frente al techo del 60 por ciento acordado primero en Maastricht y

después en virtud del Pacto de Estabilidad y Crecimiento). Y daba igual que mientras tanto la percepción general entre los economistas *de la corriente mayoritaria* hubiera evolucionado hacia una interpretación más matizada, que afirmaba que la crisis de la eurozona se debía principalmente a desequilibrios externos, no fiscales[39]. Durante la primavera de 2010, mientras los socios de Grecia en la UE debatían sobre si incumplir la cláusula del Tratado de Maastricht que prohibía los rescates, y en qué términos exactamente, en casi todos los rincones de Europa (y más allá) cundía la convicción de que Grecia no era de fiar, y de que nunca debería haberse autorizado su ingreso en la eurozona para empezar a hablar.

A pesar de todo, tan solo en los estrechos términos de la consolidación fiscal, el «Programa Griego» fue un triunfo que pasó inadvertido. Mientras los políticos y los medios de comunicación de gran parte del resto de Europa se dedicaban a censurar a los derrochadores sureños, los muy vilipendiados Gobiernos griegos se dedicaban a apretarse el cinturón en una medida sin precedentes. La cuantía de la reducción del déficit en 2010 (casi un 5 por ciento del PIB) fue la mayor en un solo año entre todos los países desarrollados[40]. El balance primario pasó del -10,2 por ciento en 2009 al +1,2 por ciento del PIB en 2013, en medio de la recesión más profunda que se recuerda (FMI 2015, p. 66).

La naturaleza del rescate de 2010

Como hemos mencionado anteriormente, da la impresión de que el guion del periodo anterior a la crisis griega lo escribió un ordoliberal (como ha venido en llamarse a los seguidores de la actual ortodoxia económica imperante en Alemania y en otros países, con su insistencia casi religiosa en que *pacta sunt servanda*, con su atención exclusiva en los déficits fiscales, su fe inquebrantable en las propiedades mágicas de la austeridad, y con su fijación con la competitividad al estilo «empobrece a tu prójimo») a tiempo completo. A pesar del enorme respeto que se rendía a Yorgos Papandréu, a la sazón primer ministro de Grecia, y a Yorgos Papaconstantinu, su ministro de Hacienda, por sus desesperados esfuerzos para arreglar el desastre, la visión predominante en Bruselas y en Berlín era que los griegos se lo tenían

merecido[41]. Y cuando todo el mundo tuvo clara la naturaleza sistémica de la crisis de la eurozona, lo que hacía que la opción de no hacer nada resultara suicida, y que obligaba a los líderes europeos a dejar a un lado la cláusula de «prohibidos los rescates», y a pasar del «estáis solos» al Memorándum de Acuerdo de mayo de 2010, había un consenso generalizado en que los términos del acuerdo tenían que ser punitivos. En la jerga técnica, las medidas de austeridad y las reformas estructurales tenían que ser «de cobro por anticipado», en parte para tranquilizar a los mercados y en parte para garantizar que el «programa» se culminara antes de que cundiera el cansancio, y antes de que la oposición popular socavara su puesta en práctica (Sandbu 2015; Papaconstantinu 2016).

¿Todo aquello fue inevitable? ¿El Gobierno griego habría podido negociar con más firmeza? ¿Y qué ocurrió con los socios europeos del país? ¿Acaso no habrían podido asumir la realidad, por desagradable que fuera, ofrecerle a Grecia ayuda para sanear su deuda y seguir adelante?

La idea de que el rescate de 2010 fue una conspiración internacional, de que el Gobierno de Papandréu vendió Grecia a los extranjeros, y que por consiguiente debería ser juzgado por alta traición, fue uno de los mitos fundacionales del bloque antiausteridad (de un extremo a otro del espectro político: desde los neonazis de Amanecer Dorado hasta los antiglobalización de la izquierda extraparlamentaria). Pero la prosaica realidad es que en mayo de 2010 el Gobierno griego no pudo hacer otra cosa que elegir entre dos alternativas amargas. Podía aceptar la ayuda internacional a cambio de un programa de austeridad, que fue lo que hizo. O podía declarar la suspensión de pagos, y salir de la eurozona (y, de forma bastante plausible, también de la Unión Europea) en aquel punto y hora.

Es bien sabido que la historia contrafáctica es un juego arbitrario. Pero aun así, parece probable que las consecuencias de la segunda opción habrían sido catastróficas para todos los griegos (salvo para los que tuvieran cuentas corrientes en Suiza). Una suspensión de pagos unilateral en 2010 habría relegado a Grecia al estatus de Estado paria, aislado del resto del mundo, y habría impuesto a su pueblo unas penalidades inefables. Al fin y al cabo, durante el «corralito» de 2001, Argentina por lo menos era

autosuficiente en alimentos. En 2010 Grecia era un importador neto de tomates.

En lo que respecta a los términos del acuerdo de rescate, y a la intransigencia de los alemanes y de otros europeos, aparentemente hubo dos consideraciones que desempeñaron un papel crucial. El primero era el «riesgo moral» —es decir, el temor a que, al producirse después de un incumplimiento tan descarado de las reglas del juego que se habían comprometido a respetar todos los Estados miembros (por no hablar de la ocultación de las verdaderas estadísticas que llevó a cabo el gobierno de centro-derecha de Kostas Karamanlis, 2004-2009), una quita de la deuda de Grecia realmente podía abrir la caja de Pandora, pues brindaba a todos los demás Gobiernos de la eurozona un claro incentivo para un frenesí del gasto y enviarle después la factura a sus colegas europeos. A la mayoría de la gente ese temor le parecería bastante legítimo. En realidad, ninguna unión puede sobrevivir a algo parecido. De modo que, rezaba el argumento, el «rescate» de Grecia tenía que ser doloroso para los griegos.

La segunda consideración era en gran parte inconfesable. A los políticos de los Estados miembros del norte de Europa les resultaba muy cómodo desentenderse de la crisis de la eurozona como si se tratara simplemente de la historia de unos europeos del sur, vagos y corruptos, que vivían por encima de sus medios. Pero es imposible que existan «deudores irresponsables» sin que haya «acreedores insensatos»[42]. No cabe duda de que los Gobiernos griegos (y también las empresas y los consumidores) habían sido poco prudentes al pedir prestadas y gastar enormes sumas de dinero, como si no existiera el día de mañana. Pero la otra cara de la moneda fueron los bancos de los países centrales, que habían sido lo bastante imprudentes como para dedicar enormes cantidades de dinero a los préstamos a los griegos y a otros europeos del sur. Como efectivamente dijo en aquel momento un antiguo director del Bundesbank, el rescate de Grecia «tenía que ver con algo totalmente distinto: se trataba de proteger a los bancos alemanes, pero sobre todo a los bancos franceses, de posibles quitas de la deuda»[43].

En otras palabras, los políticos de los países acreedores tuvieron la opción de elegir el camino más difícil: reconocer, y después explicarle a los

votantes, que «el rescate europeo de Grecia» en realidad era también, cuando no principalmente, el rescate con dinero de los contribuyentes europeos de los bancos comerciales de Francia, Alemania y otros países, que habían incurrido en sobreexposición al riesgo[44]. Como todos sabemos, prefirieron no decir nada de todo aquello y, por el contrario, eligieron el camino más fácil, el camino de la mínima resistencia, y volvieron a recurrir a los mismos estereotipos manidos (pero muy eficaces) de los «sureños vagos y corruptos», etcétera.

Pronósticos errados

Mientras tanto, poca gente imaginaba lo dolorosa que iba a resultar la medicina de la austeridad. El multiplicador del «Programa de Ajuste Económico» en Grecia (y, posteriormente, en Irlanda y Portugal) asumió un valor de 0,5: una reducción del déficit de 1 euro daría lugar a una pérdida de producción de 0,50 euros, lo que resulta desagradable pero manejable. La troika esperaba —o en cualquier caso pronosticaba— que la actividad económica en Grecia se contrajera durante dos años, un 6,5 por ciento (en 2010-2011), y que el desempleo aumentara en tres puntos porcentuales, hasta casi el 15 por ciento, antes de que el país volviera a crecer en 2012 (FMI 2010a). Pero en realidad lo que ocurrió fue que el PIB siguió reduciéndose durante *cuatro* años después del rescate, en una cuantía acumulada del 21 por ciento (en 2010-2013), mientras que el desempleo aumentó *diecisiete* puntos porcentuales, alcanzando un máximo del 29 por ciento de la población activa[45] en febrero de 2014. En octubre de 2012, el *Financial Times* informaba de que dos economistas del FMI, Olivier Blanchard (consejero económico y director del Departamento de Investigación en 2008-2015) y Daniel Leigh, habían llegado a la conclusión de que el valor del multiplicador fiscal oscilaba entre 0,9 y 1,7, en vez del 0,5, como se había presupuesto originalmente (Blanchard y Leigh 2013).

Como cabía esperar, la noticia de que la troika se había equivocado parecía dar la razón a los economistas antiausteridad (y otros) de todo el mundo, que venían argumentando desde hacía tiempo que la obsesión por el equilibrio presupuestario conllevaba el riesgo de hacer que la recesión fuera

más profunda y más larga. Pero, en Grecia, el repentino refrendo de las teorías económicas keynesianas resultaba un tanto sospechoso. Claramente, la gestión anticíclica de la demanda a menudo es la respuesta más adecuada a una crisis temporal, que exige una postura fiscal expansionista (es decir, un aumento del gasto y/o una bajada de impuestos). Pero, del mismo modo, también exige una postura fiscal *restrictiva* (es decir, reducir el gasto y/o subir los impuestos) durante un *boom*. Huelga decir que en Grecia no se vio ni rastro de rigor fiscal en el periodo anterior a la crisis, cuando la economía estaba gravemente recalentada. Entre la euforia generalizada de la prosperidad alimentada a base de crédito, los keynesianos de nuestros tiempos brillaron por su ausencia. En cuanto a la oposición de izquierdas, desde el restablecimiento de la democracia en 1974, no dejó ni una sola vez de denunciar en el Parlamento los presupuestos del Estado por considerarlos «contrarios al crecimiento y contrarios al pueblo», exigiendo implícita —y a veces explícitamente— un mayor gasto del Estado y una reducción de impuestos (es decir, un aumento del déficit fiscal).

Aunque era popular, la idea de que la profundidad (y la duración) de la recesión podía achacarse exclusivamente a la consolidación fiscal resultaba muy poco convincente[46]. La evolución de los acontecimientos en Irlanda o en Portugal demostraba que la austeridad era dolorosa, pero no provocaba el hundimiento de la economía. ¿Cuál era la explicación de semejantes diferencias entre un país y otro respecto al «programa»?

En general, los efectos de la consolidación fiscal en la producción dependen de la tasa de ahorro, del tipo impositivo medio y del comportamiento de las exportaciones (Alcidi y Gros 2012). Específicamente, cuanto menor es la tasa de ahorro, cuanto más bajo es el tipo impositivo medio (efectivo), y cuanto menor es el grado de apertura comercial en términos de exportaciones, mayor es el multiplicador fiscal. Vamos a examinar brevemente cada uno de estos tres factores.

Poco ahorro

Efectivamente la tasa de ahorro disminuyó a lo largo de todo el periodo anterior a la crisis en Europa, y la propia creación del euro fue una parte

importante de la historia. A medida que convergían los tipos de interés, el impulso a la economía se hizo más pronunciado en el sur, la zona donde anteriormente estuvieron más altos. Tanto los gobiernos como las familias tenían un incentivo para pedir prestado y gastar —y, en general, así lo hicieron. En países como Irlanda y España, los gobiernos fueron «virtuosos» en el sentido de que evitaron grandes déficits, pero no lo fueron tanto en el sentido de que promovieron activamente (o no impidieron) una burbuja inmobiliaria. En Grecia, aunque el ahorro privado neto también disminuyó, fue «la demanda de crédito del sector público» lo que aumentó más drásticamente. La borrachera de gasto alcanzó su máximo con el Gobierno conservador de 2004-2009, que, tras heredar del Gobierno anterior un déficit presupuestario del 5,7 por ciento del PIB, dejó como herencia un déficit que finalmente se estimó en un 15,6 por ciento del PIB.

Pero una precrisis de unos gobiernos derrochadores tan solo es una parte de la explicación del papel del ahorro en la duración y la profundidad de la recesión en Grecia en tiempos de austeridad. Entre principios de 2010 y mediados de 2012, los ahorros en las cuentas corrientes de los bancos griegos en manos de los residentes en Grecia disminuyeron un 33 por ciento (de más de 240.000 millones de euros a menos de 160.000 millones). Eso se debía en parte a buenas razones económicas: las economías domésticas desahorran durante una recesión para paliar el efecto en el consumo de la disminución de ingresos. Pero la otra parte de la explicación era política: la persistencia de la incertidumbre respecto al lugar de Grecia en la eurozona.

La inestabilidad política dentro del país alimentaba las especulaciones alarmistas sobre la inminente salida de Grecia de la eurozona, y a su vez era alimentada por estas. Al tiempo que los responsables de las políticas en Europa presionaban a los Gobiernos griegos para que emprendieran una consolidación fiscal masiva, los mercados veían que dichos responsables acariciaban la idea de que a la eurozona le irían mejor las cosas sin Grecia. La declaración de Deauville, en octubre de 2010, cuando Angela Merkel y Nicolas Sarkozy dieron el visto bueno a la recapitalización de los inversores privados, de hecho advertía a todos aquellos que estaban considerando la compra de bonos griegos de que corrían el riesgo de perder su dinero. Eso provocó un aumento estratosférico de las primas de riesgo, y acabó con la

idea de que era posible contener la crisis griega. Al final, como todo el mundo recordará, Mario Draghi, director del BCE, se comprometió a «hacer todo lo necesario para sostener el euro» (julio de 2012). Pero eso fue después de que la ambivalencia destruyera la confianza de los inversores en la capacidad de la economía griega para capear el temporal[47].

Bajos ingresos por impuestos

La corrupción en Grecia se ha convertido en una de las explicaciones más populares de la falta de avance en la lucha contra la evasión de impuestos.

Todo lo que sabemos sobre el asunto —que no es mucho— confirma que realmente la evasión de impuestos es mayor en Grecia (e Italia) que en Irlanda y Portugal (y España). En particular, se sabe que es generalizada entre los trabajadores autónomos. Un estudio reciente reveló que los ingresos reales de los profesionales liberales y de otros trabajadores por cuenta propia que solicitaron una hipoteca en Grecia antes de la crisis eran como media un 92 por ciento más altos que lo declarado a las autoridades tributarias (Artavanis *et al.*, 2016). Eso apunta a una tasa de infradeclaración de ingresos del 48 por ciento, que a grandes rasgos coincide con nuestra propia estimación de entre el 38 y el 43 por ciento (Matsaganis *et al.*, 2012).

Con bastante razón, la evasión fiscal fue señalada por las organizaciones internacionales[48] como una cuestión crucial para el éxito del programa griego *a priori* (y como uno de los motivos para su fracaso *a posteriori*). Esgrimiendo su convicción de que la lucha contra la evasión fiscal era una cuestión de voluntad política y de capacidad administrativa, la troika presionó al Gobierno griego para que creara el cargo de «secretario general de ingresos del Gobierno» en el Ministerio de Hacienda.

Los resultados estuvieron por debajo de lo esperado. Las interferencias políticas y la oposición ante el nuevo cargo vinieron a confirmar que entre los políticos de todo el espectro había pocas ganas de combatir eficazmente la evasión fiscal. Pero los problemas eran más profundos de lo que permite deducir la explicación estándar de una Administración tributaria ineficaz y corrupta. Para entender por qué, deberíamos dirigir nuestra mirada a

Estados Unidos, el país donde encarcelaron a Al Capone por evasión de impuestos, no por sus numerosos crímenes. A pesar de la profesionalidad y la rectitud del IRS (la agencia tributaria estadounidense), las estimaciones más fiables apuntan a una tasa *más alta* de infradeclaración de ingresos profesionales por parte de los trabajadores autónomos en Estados Unidos (57-59 por ciento) que en Grecia (Slemrod y Yitzhaki 2002; Slemrod 2007).

Lo que sugieren las evidencias es que el principal determinante de la cuantía de la evasión fiscal podría no ser la eficacia y la probidad de la Administración tributaria, sino la estructura de la economía y del mercado de trabajo. Los trabajadores por cuenta propia evaden impuestos en todas partes, no más en Grecia que en Estados Unidos. Lo que realmente marca las diferencias es la proporción relativa de trabajadores autónomos. En Estados Unidos, los autónomos suponen un 8 por ciento de la población activa. En el conjunto de la eurozona, la cifra es del 15 por ciento. En el sur es mayor que la media (Italia: 23 por ciento; Portugal: 20 por ciento; España: 17 por ciento). En Grecia asciende al 31 por ciento. *Ceteris paribus,* y casi independientemente de la competencia y/o de la corrupción, el cumplimiento de las obligaciones tributarias será menor cuanto más alta sea la proporción de trabajadores por cuenta propia.

En otras palabras, la estructura de la economía (y del mercado de trabajo) marca unos límites significativos al progreso que puede lograrse de una forma realista en ese frente. Eso no quiere decir que la lucha contra la evasión fiscal y la mejora de la Administración tributaria no deban ser una prioridad. Es argumentar que, a diferencia de lo que parece creer mucha gente, la lucha contra la evasión fiscal no es tanto un cuestión de voluntad política o de capacidad administrativa como una cuestión estructural.

El régimen de crecimiento

Entre 2000 y 2007, las exportaciones de bienes y servicios de Grecia habían aumentado en volumen un 27 por ciento (frente a un 62 por ciento en Portugal y un 49 por ciento en Irlanda). Bajo las medidas de austeridad, al tiempo que se desplomaba la demanda interna, la mayoría de las empresas griegas se mostraban incapaces de recurrir a los mercados internacionales

—bien porque sus productos eran de escasa calidad, o bien por su elevado precio, o por ambas cosas. Entre 2009 y 2013, las exportaciones crecieron un 8 por ciento (frente al 17 por ciento en Portugal y al 19 por ciento en Irlanda). El mal comportamiento de las exportaciones[49] ponía de manifiesto los defectos estructurales del régimen de crecimiento de Grecia[50].

La principal solución de la troika para generar una recuperación basada en las exportaciones fue una «devaluación interna» (es decir, las políticas de reducción de los salarios a través de la desregulación del mercado de trabajo, por ejemplo, mediante una drástica rebaja del salario mínimo). Como era de esperar, esa fue la medida que se aplicó, sobre todo en 2012 y 2013. Pero la reducción de los costes laborales no logró revertir la caída del empleo: en marzo de 2016 la cifra de trabajadores con empleo era un 4 por ciento menor que en marzo de 2012 (cuando se redujo el salario mínimo), y un 21 por ciento menor que en su máximo anterior a la crisis (en mayo de 2008). Parecía claro que la masiva consolidación fiscal se había logrado *a pesar de* una economía con un desempeño deficiente, y no a lomos de un nuevo dinamismo. Eliminar los déficits gemelos, el fiscal y el exterior, se había logrado simplemente llevando a la economía hasta un punto de equilibrio a un nivel inferior.

El decepcionante comportamiento exportador de las empresas griegas suscitó algunas cuestiones incómodas para ambos lados de la línea divisoria de la austeridad. Para empezar, apuntaba a una dolencia más profunda, resistente a la receta keynesiana de la reflación defendida por los críticos de la austeridad tanto dentro como fuera del país. Lo único que provocaría incrementar las rentas disponibles y permitir que crezca el gasto público, por deseable que parezca, sería un aumento de las importaciones, lo que volvería a poner en marcha el círculo vicioso que dio lugar a la crisis de deuda para empezar a hablar.

Pero la obsolescencia del régimen de crecimiento de Grecia también significaba que la medicina convencional de «austeridad y reformas estructurales» administrada por la troika también estaba viciada. Era altamente improbable que el crecimiento sostenible brotara por arte de magia de las ruinas de la «destrucción creativa». En cuanto a la bajada de los costes de mano de obra, no era plausible esperar que asegurara la

supervivencia de las empresas en dificultades, pues al mismo tiempo aumentaba la carga fiscal, el precio de la energía y de otros costes seguían siendo muy altos, y el crédito escaseaba cada vez más.

Es más, centrar la atención en los costes laborales desviaba la atención de toda la gama de factores que impedían las mejoras sustanciales de la productividad, lo que a su vez provocaba que las empresas griegas perdieran terreno en los mercados internacionales. Entre ellas figuraban un entorno regulatorio y una burocracia estatal que amontonaba un coste tras otro hasta asfixiar el crecimiento de las empresas; un sector bancario hostil a los recién llegados, en una relación simbiótica con las empresas consolidadas; un desfase entre la cualificación oficial de los que buscaban empleo una vez terminados sus estudios y la cualificación no académica que buscaban las empresas; una cultura empresarial que hace hincapié en el oportunismo, en la improvisación y en los beneficios inmediatos, a expensas de la gestión estratégica y del compromiso a largo plazo; y el tamaño medio excepcionalmente reducido de las empresas, unido a la aversión a crear redes de contactos y a la cooperación entre empresas.

En materia del reducido tamaño de sus empresas, Grecia realmente destaca. En 2014, las pequeñas y medianas empresas (definidas como las empresas con menos de 250 empleados) representaban nada menos que el 86 por ciento de todo el empleo en el sector de las empresas no financieras, ocupando el primer lugar de la clasificación europea. La inmensa mayoría de todos los trabajadores de ese sector (un 59 por ciento) —mucho más que en cualquier otro país europeo— estaba empleada en pequeñas empresas (con entre 1 y 9 empleados), y en microempresas de trabajadores por cuenta propia (Comisión Europea 2015). Y aunque, en teoría (y a veces en la práctica, como ha demostrado la experiencia de *La Terza Italia*[51]), las pequeñas y medianas empresas pueden ser de alta tecnología, innovadoras y orientadas a la exportación, la experiencia empírica muestra que en Grecia la mayoría de empresas de ese tipo son en realidad de baja tecnología y atienden al mercado nacional (Kastelli y Zografakis 2017).

Afrontar el apático crecimiento de la productividad y la pérdida de los mercados internacionales es una tarea ardua en el mejor de los casos. Requiere el tipo de esfuerzo constante y de apoyo amplio a las reformas que

siempre han escaseado en el clima de confrontación de la política griega. En retrospectiva, los largos años de estabilidad política y de rápido crecimiento anteriores a la crisis fueron el momento ideal para intentarlo. Pero, como bien sabemos, aquellos años se desperdiciaron. Las probabilidades de éxito de una iniciativa semejante bajo las condiciones más duras de la austeridad, a pesar de los valientes discursos del primer ministro Yorgos Papandréu («O cambiamos o nos hundimos»), eran considerablemente menores.

Indudablemente, las reformas estructurales tal y como se aplicaron en Grecia formaban parte del problema. La desregulación del mercado laboral tenía como objetivo deprimir los ingresos y debilitar la posición de los trabajadores en las empresas privadas (aunque dejaba prácticamente intactos los privilegios de los miembros de las organizaciones del mercado de trabajo). Pero la liberalización del mercado de productos, aunque potencialmente era más prometedora[52], se estimuló con menos determinación, y no logró acabar con el dominio abusivo de los intereses de las empresas en amplios sectores de la economía griega[53].

Todo ello apuntaba a la aparición de un régimen de crecimiento basado en bajos salarios y baja cualificación. Era probable que resultara un asunto polémico por motivos sociales y políticos, y cuestionable por razones económicas. La idea de que Grecia pudiera mejorar su comportamiento exportador rescatando las industrias tradicionales perdidas ante las economías emergentes durante las décadas de 1970 y 1980 no parecía en absoluto plausible.

Por lo que respecta a la estrategia alternativa, aspirar a un equilibrio de alta cualificación y salarios altos, no solo resultaba difícil de conciliar con la consolidación fiscal —también era incompatible con la defensa de los intereses creados tan del gusto de las élites políticas griegas. Los sucesivos gobiernos no lograron elaborar (y mucho menos poner en práctica) una estrategia de ese tipo, y ofrecieron resistencia pasiva a algunos de sus elementos cuando efectivamente fueron propuestos por la troika. En la frenética rebatiña por el ahorro presupuestario, y en una cultura política obsesionada con la aversión a las pérdidas, la búsqueda de un equilibrio superior se dejó discretamente a un lado, si es que alguna vez llegó a considerarse seriamente.

La batalla de las ideas

Como ahora parece claro, el antiguo régimen de crecimiento creó un peculiar tipo de prosperidad, amplia pero repartida de forma desigual. Eso dio lugar a una amplia coalición de actores políticos, sociales y económicos[54] para apoyarla: los intereses empresariales que presionaban a los políticos para tener acceso a las lucrativas contratas de suministros públicos; los sindicatos de las empresas de propiedad estatal que extraían rentas alegremente; los profesionales de clase media acostumbrados a evadir impuestos; todos ellos vitoreados por un coro de medios de comunicación sensacionalistas[55]. Tal vez la verdadera paradoja de la crisis griega fue la capacidad de resistencia de esa coalición en defensa de un régimen de crecimiento abocado a la extinción.

La coalición opositora iba a demostrar muy pronto que no era rival para el Gobierno. Se basaba en una amplia gama de modernizadores progresistas, reformistas de izquierda, ecologistas moderados, progresistas de centro —y todos ellos representaban una tradición política minoritaria en un país como Grecia. Por añadidura, la coalición social a la que supuestamente debían inspirar (la de los funcionarios públicos honrados y trabajadores, los empresarios ingeniosos que esperaban triunfar únicamente a base de coraje, y los sindicatos sensatos, deseosos de proteger los intereses de los trabajadores sin poner en peligro el dinamismo de las empresas de las que dependía su subsistencia) en general no se materializó.

Los reformadores en potencia acabaron siendo derrotados —pero no sin que antes presentaran una batalla decente, sobre todo en el reino de las ideas. Argumentaban que el régimen de crecimiento de Grecia era indefendible por motivos económicos, medioambientales, sociales y políticos. La austeridad no era la causa de la crisis griega, sino su efecto inevitable. Denunciar la austeridad como un chanchullo neoliberal, o como un nuevo complot de Alemania para el dominio del mundo, resultaba patético (aunque electoralmente fue un éxito). En 2010 la opción de los progresistas consistió en intentar ganarse los corazones y las mentes de los ciudadanos griegos con un programa autóctono y concebido para restablecer los balances fiscales y al mismo tiempo proteger a los grupos

vulnerables, plantar cara al clientelismo y a la corrupción que era el origen de la crisis fiscal, y sentar las bases de una recuperación sostenible.

A pesar de las apariencias, aquella opción tenía unas credenciales progresistas intachables: se inspiraba en una famosa respuesta a otra crisis, a finales de la década de 1970, cuando Enrico Berlinguer, líder del Partido Comunista Italiano, rechazó públicamente el consumismo desbocado y el despilfarro generalizado, dando la bienvenida a la austeridad como una oportunidad de transformar su país (Berlinguer 1977). Pero el programa de renovación *a través de* una austeridad equitativa en Grecia en la década de 2010 nunca consiguió llegar a la arena política.

El resto es historia. El programa de austeridad que finalmente se adoptó no fue elaborado por un Gobierno reformista con un mandato popular, sino que fue dictado por unos organismos internacionales a los que casi todo el mundo consideraba como entidades exentas de rendir cuentas; y ese programa reflejaba las preferencias (y los prejuicios) de la ortodoxia predominante, no las de una coalición progresista partidaria de una renovación nacional. El «programa griego» se veía con razón como un plan impuesto desde fuera —con la enconada resistencia de la mayoría, aceptado a regañadientes por algunos, pero nunca reconocido con un mínimo de convicción por los actores políticos dentro del país. La consiguiente pérdida de soberanía nacional se vivió de forma generalizada como una humillación, y alimentó una reacción adversa nacionalista-populista que muy pronto envenenó la política nacional. Mientras los acreedores del país exigían más austeridad, la recesión degeneró en una crisis social, que provocó descontento político, lo que a su vez ocasionó que la recesión fuera más profunda de lo que podría haber sido.

Los costes sociales

La coalición antiausteridad que ganó las elecciones generales de enero de 2015 había acumulado un considerable capital político por el procedimiento de denunciar la «crisis humanitaria» que sufría el país (su término favorito para denominar la situación social de Grecia) cuando estaba en la

oposición. Pero un examen más detallado apuntaba a un cuadro con más matices.

El impacto social de la recesión y de la austeridad fue verdaderamente sustancial. La tasa de empleo disminuyó del 61,4 por ciento en 2008 al 48,8 por ciento en 2013, anulando en cinco años los avances de los veinte años anteriores o más (en 1992 era del 53,7 por ciento). En 2015, el índice de empleo tan solo había recuperado su nivel de 2012 (el 50,8 por ciento). Para los trabajadores que seguían teniendo empleo, en 2014 los ingresos brutos medios de todos los empleados fueron un 8,4 por ciento menores que su nivel de 2000, y un 25,4 por ciento menores que su máximo anterior a la crisis (en 2009). Los salarios bajos afectaron especialmente a las categorías solapadas de los recién contratados y los trabajadores jóvenes (la mediana de ingresos declarados disminuyó un 34,2 por ciento y un 34,8 por ciento respectivamente en términos reales entre 2010 y 2014). Por el contrario, la mediana de ingresos de los que habían conservado sus puestos de trabajo con el mismo empleador se redujo menos (un 9,6 por ciento). Debido al aumento de la presión fiscal, las reducciones de ingresos fueron aún más acusadas en términos netos.

Al tiempo que se desplomaba la mediana de ingresos, la tasa de pobreza relativa aumentaba menos de lo que cabía esperar (del 20,1 por ciento en 2009 al 23,1 por ciento en 2012, para volver a caer al 21,4 por ciento en 2014). Sin embargo, la tasa de carencia material grave aumentó casi al doble, desde el 11,0 por ciento en 2009 hasta el 21,5 por ciento en 2014 (cuando la media en la UE-28 era del 9,0 por ciento). Tanto los ricos como los pobres acabaron teniendo unos ingresos mucho menores en el momento más profundo de la crisis respecto a lo que ganaban antes de la crisis, pero las pérdidas eran mayores en la parte más baja de la distribución. Por consiguiente, la desigualdad aumentó (medida por el ratio de quintiles S80/S20 de ingresos: de 5,6 en 2009 a 6,5 en 2014).

La pérdida de ingresos habría podido resultar menos dolorosa si las víctimas de las recesiones por lo menos hubieran podido contar con la prestación pública de atención sanitaria y de otros servicios sociales vitales. En realidad, teniendo en cuenta la magnitud del despilfarro y de la ineficiencia antes de la crisis, no habría resultado imposible reducir costes,

y al mismo tiempo mantener una cantidad y una calidad adecuada del servicio. Al final, lo que ocurrió fue justamente lo contrario: los recortes en la financiación a menudo fueron indiscriminados, las reformas fueron perjudiciales y/o impusieron unos mayores costes para el usuario, los proveedores reaccionaron a los retrasos en los pagos por el procedimiento de retener el suministro, las protestas sindicales contribuyeron a la falta de fiabilidad general de las prestaciones públicas, y algunos trabajadores del sector público reaccionaron a los recortes salariales por el procedimiento de reducir sus esfuerzos. A consecuencia de todo lo anterior, el coste del ajuste se trasladó a los usuarios de los servicios públicos.

El cambio de Gobierno en 2015 apenas supuso una diferencia en todo aquello. El muy esperado programa social de la coalición antiausteridad resultó ser lo más parecido a un anticlímax. La legislación sobre «medidas inmediatas para combatir la crisis humanitaria» en la práctica se redujo a tres modestos planes de asistencia social, para un número limitado de beneficiarios (Matsaganis 2017). Los recursos reservados a financiar dichos planes ascendían a una pequeña fracción de lo que destinaban las políticas del Gobierno anterior, justamente criticadas por insuficientes.

El Estado del bienestar

En principio, un sistema de protección social bien diseñado debería ser capaz de mitigar las repercusiones sociales de una crisis económica. En la práctica, probablemente es de justicia afirmar que la profundidad y la duración de la crisis griega, incluido el desempleo masivo, habrían supuesto un reto insuperable para cualquier Estado del bienestar, incluso para los más avanzados. Pero la configuración del Estado del bienestar griego, a pesar del aumento en el gasto social antes de la crisis, era tan disfuncional que lo hacía especialmente inadecuado para afrontar el desafío. Cuando llegó la crisis, había muy pocas cosas que pudieran evitar que los cientos de miles de familias que estaban sufriendo algún tipo de pérdida, de empleo y/o de ingresos, cayeran en la pobreza. En general, el Estado del bienestar no logró mantener el nivel de vida de los grupos vulnerables.

En términos relativos (como porcentaje del PIB), el gasto en protección social aumentó hasta el 31,6 por ciento en 2012, es decir muy por encima de la media de la UE-28 (el 28,6 por ciento). Pero en términos absolutos (por persona, en precios fijos), el gasto social alcanzó su máximo en 2009. Entre 2012 y 2014, a medida que entraban en vigor los recortes en protección social a raíz de la consolidación fiscal, el gasto social disminuyó más deprisa que el PIB. El efecto no fue el mismo en todos los ámbitos. El gasto en pensiones siguió con su tendencia al alza hasta llegar al 17,9 por ciento del PIB en 2015 (desde un 14,6 por ciento en 2009), dado que el efecto del aumento del número de pensionistas contrarrestaba claramente la reducción de las prestaciones nominales (que no había sido en absoluto desdeñable). El crecimiento del gasto en pensiones acaparó, más que en ocasiones anteriores, el gasto en bienestar de Grecia, en perjuicio de otras partidas.

En otras palabras, a medida que aumentaba la demanda de protección social debido a la recesión, su oferta se redujo por culpa de la austeridad[56]. La menor capacidad del Estado del bienestar para responder al aumento de las necesidades puede apreciarse muy claramente en el ámbito de la ayuda de ingresos para los desempleados. Entre 2010 y 2014, cuando se duplicó el número de trabajadores sin empleo (de 624.000 a 1.270.0000), el número de receptores de prestaciones por desempleo *disminuyó* (de 226.000 a 155.000). Por consiguiente, la tasa de cobertura se redujo espectacularmente, del 36,2 al 12,7 por ciento de todos los trabajadores sin empleo[57].

¿Fue algo inevitable? Al ofrecer prestaciones sociales a amplios sectores del electorado, los programas sociales contribuyen a crear coaliciones a favor del *statu quo* (Pierson 2001). En Grecia, la protección social antes de la crisis era tan fragmentaria y despilfarradora que dejaba un considerable margen para una mejora simultánea tanto en materia de eficiencia como de equidad. No obstante, desde 2010 los responsables de las políticas han hecho muy poco para remendar los agujeros de la red de seguridad social. El racionamiento de los recursos (ahora más escasos que nunca) en función de la influencia política, y no de la necesidad de protección social, se ha reafirmado como el principio rector en el ejercicio de las políticas sociales

en Grecia. Los defensores del *statu quo*, desde los sindicatos de las empresas de servicios públicos hasta las asociaciones profesionales (jueces, ingenieros, médicos) con buenos contactos en el *establishment* político, han tenido bastante éxito en sus intentos de minimizar sus pérdidas. A consecuencia de ello, el grueso de la consolidación fiscal ha recaído en las categorías con menos poder (empleados del sector privado, trabajadores por cuenta propia), dejando escaso margen para las políticas destinadas a proteger a las verdaderas víctimas de la recesión (los parados y los pobres).

Comentarios finales

¿Cómo encaja el bloque antiausteridad en todo lo anterior? Sobre todo a la hora de negar la relevancia de cualquier elemento estructural como posible explicación de la crisis, en aras de un relato simplista de «unas élites corruptas contra el pueblo inocente». En particular, el ascenso meteórico de la izquierda radical de Grecia desde los márgenes del sistema político a partido de gobierno, cautivó la imaginación de muchos progresistas de todo el mundo, y les insufló la esperanza de que el cambio es posible. (Además, dicho sea de paso, demostró más allá de toda duda que la democracia griega, a pesar de todos sus defectos, funciona en gran medida como debía.)

En el momento de escribir estas líneas, con un 25 por ciento de la población activa en paro, con la economía de nuevo en recesión, y con los controles de capital aún vigentes, las perspectivas de una pronta salida de la crisis griega se antojan desalentadoras. Aunque los economistas antiausteridad y los responsables de las políticas han hecho hincapié en que el alivio de la deuda y la expansión fiscal eran claves para la recuperación y la creación de empleo, parece altamente improbable que Grecia pueda emprender una senda de crecimiento sostenible sin el tipo de reformas a las que SYRIZA y sus aliados se han venido resistiendo, una postura que fue la clave de su victoria en las urnas.

Agradecimientos

Mi investigación de la economía política de la crisis griega se originó en el trimestre del otoño de 2014-2015, cuando fui al Centro de Estudios Europeos de la Universidad de Harvard como experto invitado. Agradezco de todo corazón la concesión de la beca de la Fundación Fulbright que lo hizo posible. Presenté versiones anteriores de este ensayo en seminarios y congresos en Harvard, Yale, Wellesley, Varese, Cagliari, Moncalieri y París. Quisiera dar las gracias a los participantes por sus comentarios y sugerencias, en particular a Deborah Mabbett, Andrew Martin, Waltraud Schelkle y Vivien Schmidt por nuestros amplios debates. Un agradecimiento especial a Olivier Bouin, Manuel Castells, Michel Wieviorka, y a mis colegas griegos Christos Genakos, Chrysafis Iordanoglou, Vassilis Pesmazoglou, Dimitris Sotiropoulos y Panos Tsakloglou, por sus minuciosos comentarios a las anteriores redacciones de este ensayo. Aplíquese la habitual declaración de asunción de responsabilidades por parte del autor.

Referencias

Alcidi, C. y Gros, D. (2012), «Why is the Greek economy collapsing? A simple tale of high multipliers and low exports», CEPS, comentario (21 de diciembre), Bruselas, Centre for European Policy Studies.

Arkolakis, C., Doxiadis, A. y Galenianos, M. (2017), «The challenge of trade adjustment in Greece», en Meghir, C., Pissarides, C., Vayanos, D. y Vettas, N. (eds.), *Crisis in the Eurozone: Policy Options for Greece*, Cambridge, MIT Press.

Artavanis, N., Morse, A. y Tsoutsoura, M. (2016), «Measuring income tax evasion using bank credit: evidence from Greece», *The Quarterly Journal of Economics* 131(2), pp. 739-798.

Baccaro, L. y Pontusson, J. (2016), «Rethinking comparative political economy: the growth model perspective», *Politics & Society* 44(2), pp. 175-207.

Bagnasco, A. (1977), *Tre Italie: la problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Bolonia, Il Mulino.

Baldwin, R. y Gros, D. (2015), «What caused the eurozone crisis?», CEPS, comentario (27 de noviembre), Bruselas, Centre for European Policy Studies.

Baldwin, R., Beck, T., Bénassy-Quéré, A., Blanchard, O., Corsetti, G., de Grauwe, P., den Haan, W., Giavazzi, F., Gros, D., Kalemli-Ozcan, S., Micossi, S., Papaioannou, E., Pesenti, P., Pissarides, C., Tabellini, G. y Weder di Mauro, B. (2015), «Rebooting the eurozone: step I – agreeing a crisis narrative», CEPR Policy Insight n.º 85. Londres, Centre for Economic Policy Research.

Barnes, S., Bouis, R., Briard, P., Dougherty, S. y Eris, M. (2011), «The GDP impact of reform: a simple simulation framework», Ponencia de trabajo del Departamento de Economía n.º 834. París, OCDE.

Berlinguer, E. (1977), *Austerità occasione per trasformare l'Italia*, Roma, Editori Riuniti [*Austeridad: una ocasión para transformar Italia*, Barcelona, Materiales, 1977].

Blanchard, O. y Leigh, D. (2013), «Growth forecast errors and fiscal multipliers», ponencia de trabajo del FMI n.º 13/1. Washington, Fondo Monetario Internacional.

Blanchard, O. J., Jaumotte, F. y Loungani, P. (2014), «Labor market policies and IMF advice in advanced economies during the Great Recession», *IZA Journal of Labor Policy* 3(2), pp. 1-23.

Blyth, M. (2013), *Austerity: The History of a Dangerous Idea*, Oxford, Oxford University Press [*Austeridad: historia de una idea peligrosa*, Barcelona, Crítica, 2014].

Comisión Europea (2011), *The Economic Adjustment Programme for Greece* (tercera revisión, invierno de 2011), European Economy Occasional Papers n.º 77, Directorate General for Economic and Financial Affairs, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

— (2015), *Annual Report on European SMEs 2014-2015: SMEs start hiring again*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

Dolls, M., Fuest, C. y Peichl, A. (2012), «Automatic stabilizers and economic crisis: US vs. Europe», *Journal of Public Economics* 96, pp. 279-294.

Dølvik, J. E. y Martin, A. (eds.) (2014), *European Social Models from Crisis to Crisis: Employment and Inequality in the Era of Monetary Integration,* Oxford, Oxford University Press.

Doxiades, A. (2013), *The Invisible Divide: Institutions and Attitudes in the Greek Economy*, Atenas, Icaros (en griego).

Dyson, K. (2014), *States, Debt, and Power: 'Saints' and 'Sinners' in European History and Integration,* Oxford, Oxford University Press.

FMI (2010a), *Greece*, Informe del País n.º 10/110. Washington, Fondo Monetario Internacional.

— (2010b), *Greece,* Informe del País n.º 10/227, Washington, Fondo Monetario Internacional.

— (2014a), *Ireland,* Informe del País n.º 14/165. Washington, Fondo Monetario Internacional.

— (2014b), *World Economic Outlook Database* (octubre), Washington, Fondo Monetario Internacional.

— (2015), *Fiscal monitor – Now is the time: fiscal policies for sustainable growth* (abril), Washington, Fondo Monetario Internacional.

— (2016), *World Economic Outlook: too slow for too long* (abril), Washington, Fondo Monetario Internacional.

Hall, P. (2015), «How growth regimes evolve in the developed democracies», ponencia presentada en el 22.º Congreso Internacional de Europeístas, París, 8-10 de julio.

Hassel, A. (2014), «Adjustments in the eurozone: varieties of capitalism and the crisis in Southern Europe», LEQS Paper n.º 76/2014. LSE «Europe in Question», serie de ponencias a debate, The London School of Economics and Political Science.

Hope, D. y Soskice, D. (2016), «Growth models, variety of capitalism and macroeconomics», *Politics & Society* 44(2), pp. 209-226.

Ioannides, Y. M. y Pissarides, C. A. (2015), «Is the Greek debt crisis one of supply or demand?», *Brookings Papers on Economic Activity*, otoño, pp. 349-373.

Iordanoglou, C. (2011), «The bailout agreement: a post-mortem», *Athens Review of Books* 24 (diciembre) (en griego).

— (2013), *State and Interest Groups,* Atenas, Polis (en griego).

Kastelli, I. y Zografakis, S. (2017), «Industrial competitiveness and the search for a sustainable path out of the crisis: lessons from the Greek

experience», en Hanappi, H., Katsikides, S. y Scholz-Wäckerle, M. (eds.), *Evolutionary Political Economy in Action,* Abingdon, Routledge.

Katsoulakos, Y., Genakos, C. y Houpis, G. (2017), «Product market regulation and competitiveness: towards a national competition and competitiveness policy for Greece», en Meghir, C., Pissarides, C., Vayanos, D. y Vettas, N. (eds.), *Crisis in the Eurozone: Policy Options for Greece,* Cambridge, MIT Press.

Mabbett, D. y Schelkle, W. (2015), «What difference does euro membership make to stabilization? The political economy of international monetary systems revisited», *Review of International Political Economy* 22(3), pp. 508-534.

Matsaganis, M. (2014), «The catastrophic Greek crisis», *Current History* 113(761), pp. 110-116.

— (2016), «To the brink and back in Greece», *Current History* 115(779), pp. 108-113.

— (2017), «The impact of the Great Recession on child poverty in Greece», en Cantillon, B., Chzhen, Y., Handa, S. y Nolan, B. (eds.), *Children of Austerity: Impact of the Great Recession on Child Poverty in Rich Countries,* Oxford, Oxford University Press.

Matsaganis, M., Leventi, C. y Flevotomou, M. (2012), «The crisis and tax evasion in Greece: what are the distributional implications?», *CESifo Forum* 13(2), pp. 26-32.

OCDE (2011), *Economic Surveys: Greece,* París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

Papaconstantinou, G. (2016), *Game Over: The Inside Story of the Greek Crisis,* Atenas, Papadopoulos.

Pierson, P. (2001), *The New Politics of the Welfare State,* Oxford, Oxford University Press.

Piore, M. y Sabel, C. (1984), *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity,* Nueva York, Basic Books.

Regini, M. (2016), «Mediterranean capitalism: a narrow path between the core eurozone economies and the deregulated ones», *Sociologia del lavoro* 19, pp. 25-43 (en italiano).

Sandbu, M. (2015), *Europe's Orphan: The Future of the Euro and the Politics of Debt,* Princeton, Princeton University Press.

Slemrod, J. (2007), «Cheating ourselves: the economics of tax evasion», *Journal of Economic Perspectives* 21(1), pp. 25-48.

Slemrod, J. y Yitzhaki, S. (2002), «Tax avoidance, evasion, and administration», en Auerbach, A. J. y Feldstein, M. (eds.), *Handbook of Public Economics*, Ámsterdam, Elsevier.

Starke, P., Kaasch, A. y van Hooren, F. (2014), «Political parties and social policy responses to global economic crises: constrained partisanship in mature welfare states», *Journal of Social Policy* 43, pp. 225-246.

Trigilia, C. (1986), *Grandi partiti e piccole imprese*, Bolonia, Il Mulino.

---

33 La historia de la crisis griega y del ascenso de la coalición antiausteridad se cuenta en Matsaganis (2014, 2016).

34 Bouin (en este libro) ofrece un amplio análisis de la crisis de la eurozona desde el punto de vista de la economía política.

35 Hungría (noviembre de 2010), Letonia (enero de 2012) y Rumanía (junio de 2011) también cumplieron con sus programas de ayuda financiera para sus balanzas de pagos.

36 Base de datos online de Eurostat.

37 Base de datos Eurostat AMECO.

38 En Irlanda, el coste de rescatar a los bancos en quiebra (un 2,7 por ciento del PIB en 2009) aumentó hasta el 21,8 por ciento del PIB en 2010. Véase FMI (2014a).

39 Véanse Baldwin *et al*. (2015) y Baldwin y Gros (2015). Obsérvese que los desequilibrios externos en Grecia, con una balanza de pagos por cuenta corriente que llegaba al –14,9 por ciento del PIB en 2008, eran mucho mayores que en otros países.

40 «Ningún otro país de la OCDE ha conseguido una mejora fiscal tan grande en un solo año a lo largo de los últimos treinta años» (OCDE 2001, p. 12).

41 Mark Blyth, en su erudito ataque contra la ortodoxia ordoliberal, se aproxima bastante a reconocer que la vulnerabilidad de Grecia en 2010 se debía a «problemas estructurales especiales», y por consiguiente en gran medida autoinfligidos: «Dejando a un lado las habituales y siempre repetidas historias sobre la corrupción endémica y las discutibles jubilaciones anticipadas, de las que hay muchas, Grecia tiene una escasa capacidad de recaudar impuestos, y una voluntad política aún más endeble de hacer cumplir el pago de tributos, de modo que los ingresos nunca han compensado los gastos» (2013, p. 63).

42 En palabras de Kenneth Dyson: «Hablar de acreedores y deudores sin hacer juicios implícitos sobre el valor moral es muy difícil. Las élites de los Estados acreedores están expuestas a una severa crítica moral por no actuar como administradores responsables de un sistema del que se benefician de

forma desproporcionada. Corren el riesgo de caer en la hipocresía al pasar por alto el papel que desempeñan sus propios banqueros irresponsables a la hora de crear el riesgo moral, por ejemplo, cuando venden indebidamente productos financieros a personas analfabetas en materia de finanzas. [...] Por encima de todo, los acreedores necesitan deudores» (2014, pp. 95-96).

43 Véase la entrevista a Karl Otto Pöhl, antiguo gobernador del Bundesbank, en el semanario alemán *Der Spiegel:* «El plan de rescate tiene que ver sobre todo con "rescatar a los bancos y a los griegos ricos"» *(Spiegel Online*, 18 de mayo de 2010).

44 Mabbett y Schelkle han demostrado que una de las consecuencias del acuerdo del rescate a Grecia fue que ganó tiempo a fin de que los bancos extranjeros pudieran limitar su exposición a los bonos griegos. En efecto, los derechos de cobro consolidados de los bancos extranjeros disminuyeron de los 236.000 millones de dólares en diciembre de 2009 a 119.000 millones de dólares en diciembre de 2011. Los bancos franceses y alemanes también se retiraron, pero no tan deprisa como los demás, de forma que en realidad su participación relativa aumentó a lo largo de ese periodo (2015, p. 518).

45 Cifras mensuales de desempleo de Eurostat, no estacionalizadas.

46 En el que sigue siendo uno de los primeros y más serios estudios de la economía política de la austeridad en Grecia, Iordanoglou (2011), un economista académico y antiguo líder de la resistencia estudiantil al régimen militar de 1967-1974, señalaba que los perfiles temporales de la consolidación fiscal y de la variación del PIB no estaban sincronizados: la expansión fiscal de 2009, cuando el déficit se disparó vertiginosamente, no evitó la aparición de la crisis; la consolidación fiscal de 2010, universalmente aclamada, provocó que la recesión fuera solamente un poco más profunda; la política fiscal más relajada de los tres primeros trimestres de 2011 no logró impedir el hundimiento de la economía. La incertidumbre política, la presión fiscal creciente y distorsionadora, y una masiva contracción del crédito, con una escasez creciente de liquidez a consecuencia de los créditos impagados y la fuga de depósitos, todos esos factores desempeñaron su papel.

47 Las especulaciones sobre un posible *grexit* hicieron una espectacular reaparición en diciembre de 2014, cuando todo el mundo tuvo claro que era inminente otra crisis política en Grecia. Unas negociaciones prolongadas y enconadas entre el Gobierno recién elegido y los acreedores del país sumieron de nuevo la economía griega en una recesión. Los depósitos bancarios, que habían remontado a una cuantía de casi 180.000 millones de euros en julio de 2014, volvieron a menguar hasta los 130.000 millones de euros en junio de 2015, lo que obligó al Gobierno a imponer controles de capital.

48 El FMI: «Avanzar en la reforma de la administración tributaria es una prioridad crucial para limitar los riesgos de déficit de ingresos y también para incrementar la equidad en el reparto de la carga del ajuste» (2010b). La Comisión Europea: «La consolidación fiscal se vio entorpecida por una lucha menos que satisfactoria contra la evasión fiscal» (2011). La OCDE: «Si Grecia recaudara su IVA, sus cuotas a la seguridad social y su impuesto de sociedades con la eficacia media de los países de la OCDE, los ingresos por impuestos aumentarían en casi un 5 por ciento del PIB» (2011).

49 Véase FMI (2014b). Arkolakis *et al*. (2017) estimaban que el mal comportamiento de las exportaciones griegas era responsable del 33 por ciento de la disminución del PIB entre 2007 y 2012.

50 Un «régimen de crecimiento» es «el conjunto central de técnicas, incluidas las políticas y las instituciones que estas apoyan, que utilizan los actores más relevantes de la economía —los

Gobiernos, las empresas y los grupos organizados de productores— para garantizar tasas más altas de crecimiento económico». Véase Hall (2015); el autor explica que utiliza ese término «porque esos regímenes no siempre obedecen a la visión estratégica que implica el concepto de una "estrategia de crecimiento", y son menos estáticos que lo que implica el término "modelo de crecimiento"».

51 Véase Regini (2016). Los trabajos clásicos en esa tradición son Bagnasco (1977) y Tirgilia (1986). Véase también Piore y Sabel (1984) sobre la especialización flexible.

52 Barnes *et al*. (2011) han estimado que acercarse a la media de la OCDE en términos de regulación del mercado de trabajo podría incrementar el PIB real por persona en un 6 por ciento, mientras que un paso similar en términos de regulación del mercado de productos podría añadir hasta un 22 por ciento. Tal y como se argumentaba en un reciente informe del FMI (2016, p. 121): «Las reformas del mercado de productos deberían implementarse por la fuerza, ya que potencian la producción incluso en unas condiciones de debilidad macroeconómica, y no empeorarían las finanzas del Estado. Por el contrario, reducir las prestaciones por desempleo y la protección al empleo debería ir acompañado de otras políticas, a fin de compensar sus costes a corto plazo; alternativamente, podrían aplicarse excepciones, o promulgarse posponiendo su entrada en vigor hasta que lleguen tiempos mejores (oportunamente definidos)».

53 Sobre las tribulaciones de los intentos de reformar los mercados de productos en Grecia, véase Katsoulakos *et al*. (2017). Tal y como argumentan Ionannides y Pissarides (2015): «En Grecia se ha concedido mayor prioridad a las reformas del mercado laboral que a las reformas del mercado de productos, equivocadamente, a nuestro juicio. Tanto si eso obedece a que a los sucesivos Gobiernos griegos les resultaba más fácil reformar los mercados de trabajo que los mercados de productos, como a que la troika insistía en ello, sigue siendo un asunto discutible» (p. 364). Por el contrario, Hassel (2014), tras comentar con tono de aprobación la «constatación intuitiva de dónde se hallan los puntos de veto político en la economía política griega», tal y como ponen de manifiesto las «evidencias anecdóticas recogidas en las conversaciones con los responsables alemanes de formular las políticas», explica que «los programas de ajuste económico, por ejemplo en Grecia, incluyen medidas de desregulación del mercado de trabajo, no porque exista la expectativa de que esas medidas vayan a mejorar la competitividad, sino porque los que formulan las políticas en la troika están convencidos de que es preciso acabar con los mecanismos de protección y compensación para que las transferencias financieras resulten eficaces» (pp. 30-31).

54 En palabras de Lucio Baccaro y Jonas Pontusson (2016, p. 200), «los modelos de crecimiento dependen y reciben apoyo de unos "bloques sociales" claramente identificables, es decir de unas coaliciones de fuerzas sociales, que habitualmente trascienden las líneas divisorias entre clases, y que pueden reivindicar legítimamente que representan el "interés nacional"». Véase también el ensayo de Hope y Soskice (2016) en el mismo libro.

55 Para un relato gráfico de cómo los responsables de las políticas en Grecia fueron poco a poco desviando la atención de las empresas que producen bienes comerciables para centrarla en el sector protegido de los bienes no comerciables, véase Doxiades (2013). Para un análisis de cómo los grupos de interés, en lugar de ser los servidores de los partidos políticos, como rezaba el concepto estándar, acabaron siendo sus amos, distorsionando la toma de decisiones y evitando el ajuste de las políticas, véase Iordanoglou (2013).

56 Dølvik y Martin, entre otros, han argumentado que «los vacíos en las instituciones de gobernanza económica de la eurozona la dejaban sin instrumentos para afrontar la crisis» (2014, p. 386). No

obstante, como han señalado Starke *et al*. (2014, p. 234): «En los Estados del bienestar altamente desarrollados, gran parte de la estabilización se produce a espaldas de los actores políticos, cuando los estabilizadores automáticos están "cumpliendo discretamente con su tarea"». Como demuestran Dolls *et al*. (2012, p. 289), «los estabilizadores automáticos en los países del este y el sur de Europa son mucho más débiles que en el resto de Europa».

57 Estos datos son difíciles de conciliar con la afirmación de Blanchard *et al*. (2014, p. 20) de que, por consejo del FMI, en Grecia la cobertura de las prestaciones por desempleo «se incrementó».

CAPÍTULO 3

LAS CONSECUENCIAS DE LA CRISIS PARA EL SISTEMA BANCARIO EUROPEO

Emilio Ontiveros

Introducción

Desde el principio, una crisis que se inició fuera de Europa puso de manifiesto las enormes limitaciones de la Unión Monetaria Europea. La incapacidad de las autoridades y las instituciones europeas para gestionar la crisis, por lo menos de una forma tan rápida y pragmática como se gestionó en el sistema financiero estadounidense, donde se había originado, exacerbó sus efectos.

La crisis de la eurozona fue esencialmente de naturaleza bancaria. El detonante fue el «contagio de Estados Unidos», la magnitud de la falta de confianza en los activos bancarios. Se vieron especialmente afectados los bancos con sustanciales activos inmobiliarios. Al principio, la crisis no fue solo una crisis de las finanzas públicas. Los canales iniciales del contagio fueron los mercados interbancarios. La manifestación inicial fue una «contracción del crédito». Los mercados bancarios de financiación al por mayor quedaron bloqueados, sobre todo para los bancos que pertenecían a la periferia de la zona monetaria. El crédito a las pequeñas y medianas empresas (PYMES), las más dependientes de la financiación bancaria, se agotó. En Europa predominó la fragmentación financiera, lo que vino a cuestionar uno de los principios básicos de cualquier unión monetaria. Las regiones con unos sistemas financieros más orientados a los bancos sufrían el impacto de una crisis de origen extranjero con mayor gravedad que el epicentro.

La suma de dichos problemas bancarios y las posteriores tensiones en los mercados de bonos del Estado, sobre todo en las economías periféricas

más débiles, alimentó un «bucle diabólico» con graves consecuencias, hasta el extremo de cuestionar la viabilidad de la zona monetaria, o por lo menos la capacidad de las economías más pequeñas de permanecer en ella. Las soluciones vendrían de amplios paquetes de rescate que debilitaban las posiciones financieras de los Tesoros implicados, y de un cambio radical de la política monetaria del Banco Central Europeo (BCE) a partir del verano de 2012. Eso no evitó que la crisis se propagara, con un crecimiento económico cada vez más lento en la zona monetaria, un gran aumento del desempleo y una creciente desigualdad en la distribución de la renta.

La implementación de unas políticas macroeconómicas inadecuadas, sobre todo las centradas en una austeridad fiscal rigurosa y altamente procíclica, no hizo más que exacerbar el deterioro económico real y entorpecer la reestructuración financiera. La actividad interbancaria se contrajo, mientras que la definición del camino hacia la Unión Bancaria intensificaba las presiones a favor de la concentración en el seno de los sistemas bancarios periféricos (Berges y Ontiveros 2014).

El resultado, nueve años después de la aparición de la crisis, es un sistema bancario europeo que no ha sido capaz de reactivar la financiación a las PYMES, al tiempo que persisten algunas dudas sobre la solidez y la estabilidad financiera de algunos sistemas bancarios europeos.

En lo que respecta a la financiación de las PYMES, es cierto que el horizonte de la «Unión de Mercados de Capitales» por parte del presidente Juncker intenta mitigar esa excesiva dependencia de los instrumentos de financiación bancaria y los sistemas financieros institucionalmente diversificados en Europa, aunque no va a resultar fácil hacer realidad ese propósito a corto plazo. En términos de solidez bancaria, la eurozona seguirá siendo vulnerable a los episodios de inestabilidad en algunos sistemas bancarios, lo que prolongará la convalecencia de la crisis. Los últimos acontecimientos en los bancos de algunos países (Italia, Portugal, o incluso Alemania) son un recordatorio de que esa convalecencia persiste, y no terminará pronto.

El sistema financiero antes de la crisis

La gravedad de la crisis financiera en la eurozona, así como el círculo vicioso que se generó en los mercados de deuda soberana, pueden achacarse sobre todo a la estructura institucional del sistema financiero.

La literatura tradicional sobre los sistemas bancarios distingue entre los sistemas financieros con un marcado sesgo hacia el canal bancario *(orientados a la banca)* como mecanismo para financiar la economía, frente a los sistemas más sesgados hacia la canalización directa de fondos a través de los mercados de capitales *(orientados a los mercados)*. El sistema financiero de la eurozona es un claro ejemplo del modelo orientado a la banca, a diferencia de Estados Unidos, como paradigma de un sistema financiero orientado a los mercados. El total de activos bancarios de la eurozona asciende a tres veces el PIB, mientras que en Estados Unidos el ratio es menor que 1. En la zona monetaria europea, los bancos aportan más del 70 por ciento de la financiación externa a las empresas, mientras que los mercados de capitales suministraron el tercio restante. Sin embargo, en Estados Unidos, esas proporciones se invierten (Berges y Ontiveros 2014).

No hacen falta más indicadores para ilustrar la importancia diferencial del tamaño de los sistemas bancarios en la eurozona y comprender la relevancia que tienen las crisis bancarias para la economía real, o simplemente las dificultades de ese sector para desempeñar las tareas de la intermediación financiera, esenciales para cualquier economía.

Aparte de eso, el sistema bancario europeo en su conjunto estaba sobreendeudado (o infracapitalizado), y el capital total no fue capaz de absorber el shock que provocó la crisis de 2007. Resulta llamativo constatar que no solo los bancos de la periferia tienen un bajo ratio de capital o de recursos propios (capital más reservas). Antes de la crisis de la deuda soberana, los bancos del sur y del norte de la eurozona tenían unos ratios de recursos propios (como porcentaje de los activos) muy similares. Este hecho ha sido ilustrado por De Grauwe y Ji (2013) a fin de mostrar el incentivo que tienen los bancos para emitir deuda en vez de capital, sobre todo en el caso de los bancos de los países con una deuda pública reducida y un buen rating crediticio. De hecho, cuando surgió la crisis de la deuda soberana, y apareció la fragmentación en el mercado de bonos, la diferencia en recursos propios estaba en contra de los bancos del norte. En 2012, De

Grauwe y Ji (2013) muestran que los bancos del norte de la eurozona tienen unos ratios de recursos propios que son, como media, menos de la mitad de los ratios de recursos propios de los bancos de la periferia de la eurozona. La razón: «Los bancos del norte de la eurozona se benefician de la solidez financiera de sus Gobiernos y siguen unas estrategias de negocio orientadas a emitir demasiada deuda subsidiada» (p. 1). Eso refleja el síndrome de «demasiado grandes para quebrar», según Admati y Hellwig (2013), los principales defensores de aumentar los ratios de capital en los bancos. Como afirmaban De Grauwe y Ji (2013): «Los grandes bancos se benefician de un aval implícito de sus Gobiernos, que no estarían dispuestos a que quebraran esas instituciones. A consecuencia de ese aval, los bancos pueden emitir [...] deuda barata [...] para evitar emitir capital, que no se beneficia del aval del Gobierno» (p. 2).

La evolución de los sistemas financieros durante la crisis no ha sido homogénea. Si se mide en función de los activos respecto al PIB, el sistema bancario se contrajo ligeramente entre 2008 y 2014 en dos de las mayores economías, Alemania y España, como se refleja en la figura 3.1. Permaneció prácticamente inalterado en Italia, mientras que aumentó en Francia y Países Bajos. El tamaño de la industria financiera durante ese mismo periodo se contrajo en Austria, Bélgica, Chipre e Irlanda, mientras que tendió a aumentar ligeramente en Grecia, sobre todo debido a una contracción del PIB. A lo largo del periodo 2008-2014, la participación de la industria bancaria tendió a disminuir en la mayoría de los países. Únicamente en España, Portugal y Grecia permaneció prácticamente igual, o creció ligeramente a lo largo del periodo, mientras que permaneció más o menos igual en el resto de las economías más pequeñas (véase la figura 3.2).

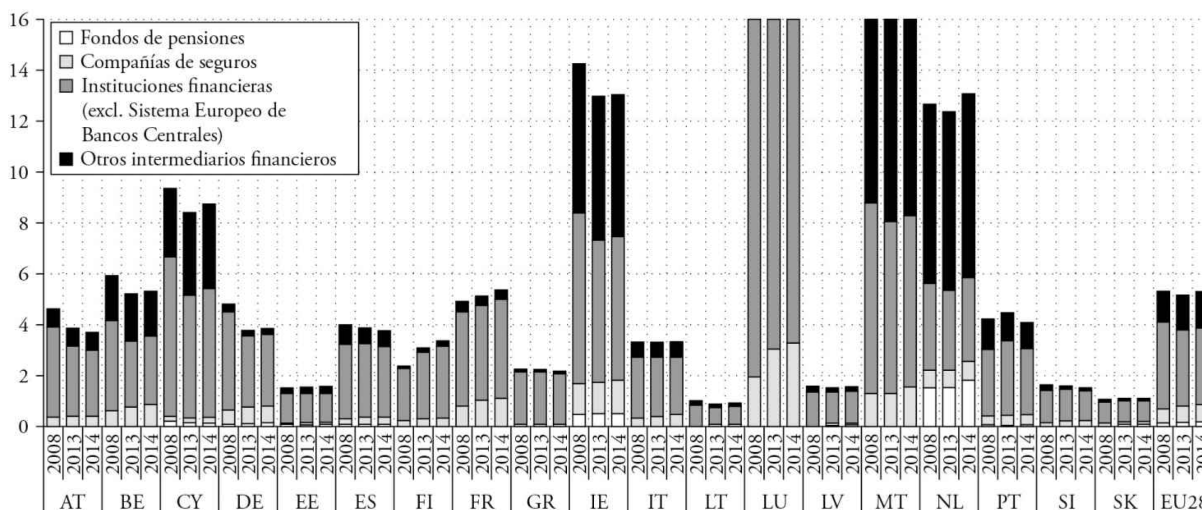


FIGURA 3.1. Tamaño del sector financiero de la eurozona, 2008, 2013 y 2014.

Fuente: BCE, Informe sobre estructuras financieras, octubre de 2015.

El contexto de la crisis

Para comprender la gravedad de la crisis financiera en Europa, es necesario situarla en el contexto de las tendencias que se desarrollaron en la década precedente. En los años anteriores a la crisis, los sistemas financieros de las principales economías desarrolladas habían aumentado sensiblemente de tamaño, y estaban cada vez más interconectados. La dinámica de la innovación financiera era muy intensa, y el presupuesto predominante era que «la gran moderación» —el largo periodo de estabilidad macroeconómica en la mayoría de las economías avanzadas que comenzó a mediados de la década de 1980— no iba a poner fin a la orientación adaptativa de las políticas monetarias, que se traducían en bajos tipos de interés y en incentivos para el endeudamiento privado. Además, los bancos encontraban formas de generar plusvalías invirtiendo en deuda a largo plazo, al tiempo que recurrían a la financiación a corto plazo, con los problemas concomitantes de la transformación de vencimientos. Había incentivos sustanciales para la innovación, así como para la creación de productos financieros complejos. La integración financiera avanzaba, no solo dentro de Europa, sino también con una creciente proyección global.

Como corolario de lo anterior, la asunción de riesgos por parte de los bancos, incluidos los riesgos sistémicos, aumentó drásticamente.

Detrás de esa dinámica estaban los supervisores, sin un control suficiente en muchos casos. En gran medida era el resultado de una excesiva complacencia sobre la capacidad de los mercados financieros de estabilizarse sin intervención. Incluso Alan Greenspan, presidente de la Reserva Federal estadounidense, admitía lo deseable de la autorregulación de los operadores financieros. Ahora tenemos pruebas suficientes de lo inadecuado de las normativas y las políticas para identificar y calibrar los riesgos de ese tipo de dinámicas por parte de las autoridades de los principales sistemas financieros. Las instituciones de supervisión mantenían una atención fundamentalmente nacional, al tiempo que avanzaban entre los sistemas bancarios la integración y la interdependencia transfronterizas.

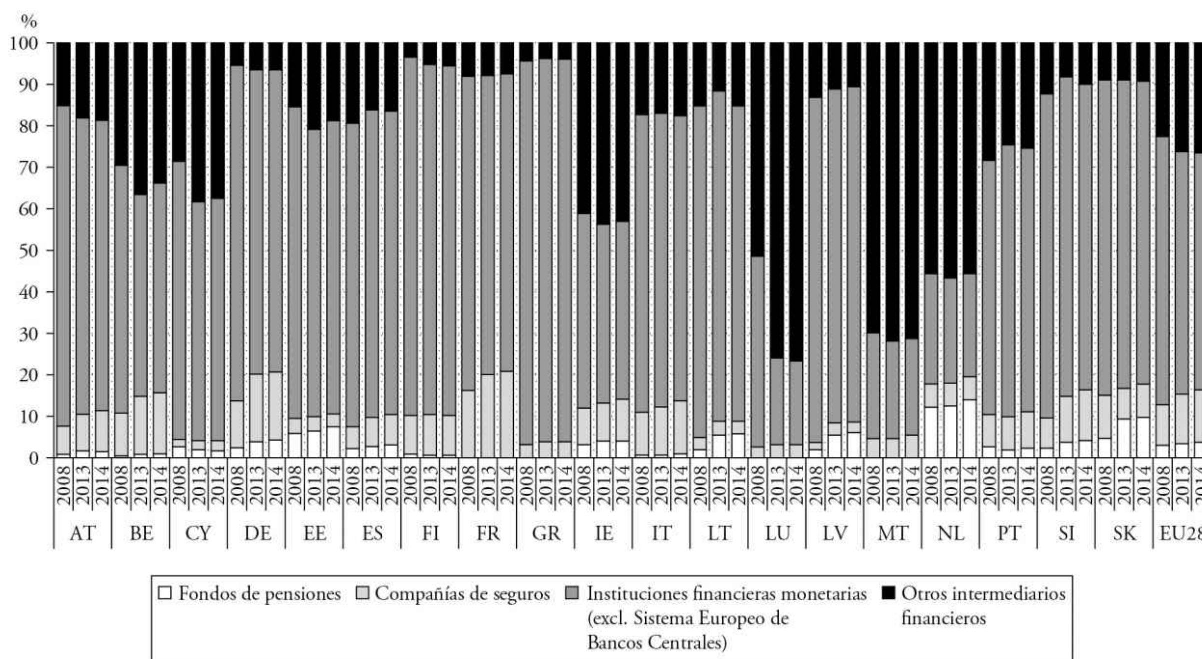


FIGURA 3.2. Composición del sector financiero de la eurozona, 2008, 2013 y 2014.

Fuente: BCE, Informe sobre estructuras financieras, octubre de 2015.

A pesar de la fragmentación generada por la crisis, la interdependencia entre los sistemas financieros de la eurozona sigue siendo importante, sobre todo entre las cuatro grandes economías (Alemania, Francia, Italia y España), lo que en gran medida refleja el tamaño de sus sistemas bancarios.

Algunas de las economías de la eurozona acabaron dependiendo excesivamente de la financiación exterior, definiendo un *savings gap* (déficit de ahorro) y por consiguiente un déficit en la balanza de pagos por cuenta corriente. Gran parte de esa deuda era dentro de la eurozona: de hecho, la posición financiera neta estaba equilibrada en la zona en su conjunto.

El significado de la crisis

Los bancos y la deuda soberana: un bucle diabólico

La aparición de la crisis también dejó en evidencia los vínculos entre la banca y los riesgos del endeudamiento público, sobre todo en la eurozona, donde las consecuencias para la economía real fueron más pronunciadas. Por esa razón, los efectos de la recesión fueron particularmente adversos en los ingresos públicos y en los déficits presupuestarios públicos; por añadidura, muchos gobiernos tuvieron que destinar grandes sumas de fondos públicos a ayudar al sistema bancario. En ese contexto, la aplicación de medidas de austeridad presupuestaria agravó la recesión; la pérdida de riqueza de las economías domésticas y el desempleo aumentaban hasta cotas desconocidas.

Hasta el verano de 2012, cuando el presidente del BCE avisó de su disposición a intervenir en los mercados financieros a fin de garantizar la integridad de la eurozona, los tipos de interés de la deuda pública de España e Italia superaron en más de siete puntos básicos a la de Alemania —una situación que no dejaba en buen lugar a la integración y, en gran medida, un indicio de descuido respecto a la atención a algunos mercados de deuda pública, que, a diferencia de lo que ocurría en Estados Unidos y el Reino Unido, presuponían que las instituciones europeas no estaban dispuestas a defender a las economías más vulnerables. El BCE había mantenido una actitud de pasividad hasta ese momento. La declaración de Draghi —«Haré todo lo necesario»— para corregir los mercados financieros marcó un punto de inflexión en la gestión de la crisis en la eurozona, y a partir de ese momento las políticas del BCE se asemejaron mucho a las que estaban

aplicando la Reserva Federal y el Banco de Inglaterra. Se trataba de unas medidas que ya no estaban concebidas para gestionar eficazmente la crisis sino para salvar al euro del colapso. Aparte de las reducciones de los tipos de interés, el BCE empezó a poner en práctica medidas de apoyo cuantitativo, comprando deuda pública y deuda de las empresas.

Fragmentación financiera

Se considera que un mercado financiero está plenamente integrado cuando los agentes, independientemente de su nacionalidad o su lugar de residencia, tienen acceso a él en pie de igualdad, una condición que se incumplió manifiestamente durante la crisis. El BCE (2016) asumió un papel clave a la hora de reforzar la integración financiera. En sus propias palabras, «la integración financiera fomenta una transmisión suave y equilibrada de la política monetaria a lo largo y ancho de la eurozona. Además, es relevante para la estabilidad financiera, y es una de las razones que hay detrás de la tarea del sistema europeo para promover el buen funcionamiento de los sistemas de pago»[58].

La crisis financiera mundial vino precedida de un largo periodo de fuerte crecimiento de transacciones financieras transfronterizas y de una alta correlación en los precios de los activos, lo que podía considerarse un indicio de un aumento del grado de integración financiera. Eso tuvo lugar en un contexto de infravaloración de los riesgos de precio y de solvencia, a medida que se iba poniendo de manifiesto la verdadera magnitud de la crisis. Mientras tanto, los mercados monetarios alcanzaron un alto grado de integración gracias al papel que desempeñó el Trans-European Automated Real-time Gross Settlement Express Transfer System (TARGET) [Sistema transeuropeo automatizado de liquidaciones en tiempo real]. Además, antes de la crisis de la deuda soberana, en el mercado de deuda pública los bonos emitidos por los distintos Estados acababan teniendo tipos de interés similares.

La fragmentación financiera que se desarrolló en la eurozona, sobre todo entre 2007 y 2012, fue el síntoma más claro de una mala gestión de la crisis, hasta que el BCE decidió actuar. En 2012, el BCE advertía de que los

mercados de deuda pública estaban cuestionando la viabilidad de la zona monetaria, y manifestaba su disposición a actuar en consecuencia. La definición del horizonte de la Unión Bancaria, en particular la asignación al BCE de los mecanismos de supervisión, y la implementación del programa OMT (*outright monetary transactions*, compras monetarias directas), evitaron resultados peores, lo que moderó los precios de los bonos españoles e italianos y los precios de las acciones de los bancos. Lo que restableció la estabilidad financiera en la zona fue la implementación de esta última política.

La crisis fue un importante revés en la dinámica de la integración financiera. La fragmentación resultaba especialmente visible en los mercados de financiación al por mayor, donde los bancos intentaban conseguir financiación de otras instituciones financieras, y en el mercado de deuda pública. Un proceso simultáneo generalizó el movimiento de «vuelta a casa» en la mayoría de instituciones financieras. El resultado fue una nueva compartimentación nacional de la actividad financiera, de unas dimensiones desconocidas desde mucho antes del nacimiento de la moneda única: una consecuencia que cuestionaba seriamente la integración en la zona monetaria.

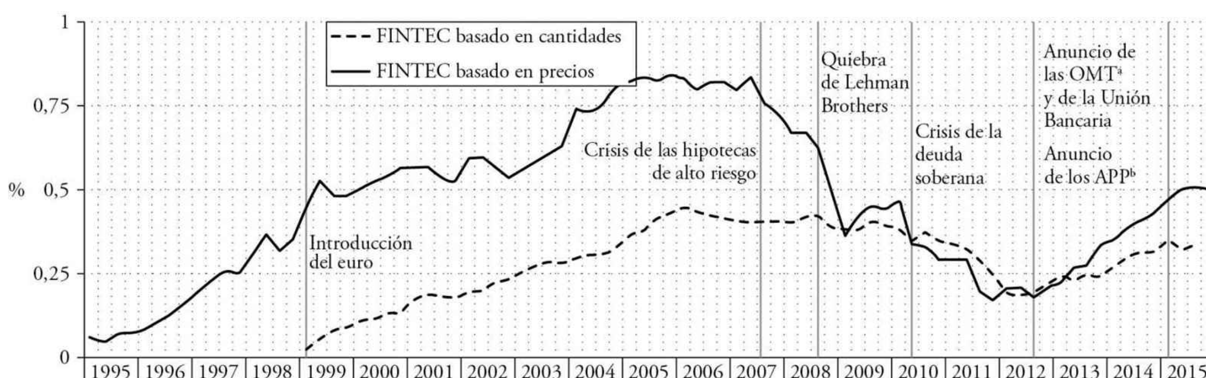
Como dijo el BCE (2016), la tendencia a la reintegración que siguió a la sustancial fragmentación financiera asociada con las crisis financieras y de deuda soberana entre 2007 y 2011 arrancó cuando se anunciaron la Unión Bancaria Europea y el marco del programa OMT del Banco Central Europeo durante el verano de 2012. Prosiguió cuando empezaron a operar dos importantes pilares de la unión bancaria, el Mecanismo Único de Supervisión (MUS), que fue encomendado al BCE en 2014, y la creación de un Mecanismo Único de Resolución (MUR) a finales de 2015. Además, las nuevas medidas de política monetaria del BCE reforzaron sensiblemente esa tendencia. La figura 3.3 muestra el desarrollo general de la integración financiera de la eurozona desde la década de 1990, tal y como se refleja en sendos indicadores de la integración financiera general, basados en precios y en cantidades de diferentes mercados, denominados indicadores sintéticos de integración financiera *(financial integration composites)*, o FINTECs.

Reacciones a la crisis

La crisis hizo de la necesidad virtud e intensificó la dinámica de la integración en algunas áreas. El caso más notable fue la aceleración de los planes para la creación de la Unión Bancaria. También actuó como un importante factor para corregir el excesivo grado de «bancarización» en el continente y, por consiguiente, la determinación de una agenda específica para la creación de una Unión de Mercados de Capitales (UMC).

Legados de la crisis

No obstante, el legado de la crisis todavía es apreciable en términos de deficiencias estructurales. Y lo más importante, la persistencia de los préstamos dudosos (*non-performing loans*, NPLs) subraya la necesidad de adoptar ulteriores medidas en varios países de la eurozona para afrontar dicho problema a fin de liberar capital y potenciar la expansión del crédito bancario (BCE 2015). Eso contribuye a explicar los esfuerzos de recorte de gastos por parte de los bancos de la eurozona.



[a] Compras monetarias directas
[b] Programas de compra de activos

FIGURA 3.3. Indicadores sintéticos de integración financiera (FINTECs) basados en precios y cantidades de diferentes mercados.

Fuente: BCE y cálculos del BCE.

De la necesidad, virtud: la Unión Bancaria

La grave incidencia de la crisis en algunos sistemas bancarios de la periferia de la eurozona aceleró los planes para adelantar la realización de una arquitectura financiera más consistente dentro de la unión monetaria. Fue en junio de 2012 cuando se definió el objetivo principal: romper el vínculo entre la deuda soberana y el sistema bancario. La especial virulencia de la crisis española fue un determinante clave de esa decisión, como lo fue el papel del FMI, que presentó una visión integral de los problemas del sistema bancario español. Como destaca Verón (2016), «fue la primera autoridad pública que formuló una clara visión de la Unión Bancaria como una respuesta esencial en materia de políticas, desarrollando su inveterado y pionero apoyo a la integración de las políticas bancarias en la Unión Europea. En general, las instituciones de la UE, incluido el BCE, no contaban con la cualificación, ni con la experiencia ni el mandato que les habría permitido compensar las carencias de las autoridades nacionales. Así pues, el FMI estaba en condiciones de marcar una importante diferencia positiva».

Sobre la base de un «reglamento único», la Unión Bancaria definió un único mecanismo de supervisión y resolución de la crisis bancaria. Esta ha estado sometida a las tensiones que se habían observado durante la crisis, en particular la reticencia de las economías centrales, sobre todo de Alemania. También ocurre algo parecido con el tercer pilar, el Fondo Europeo de Garantía de Depósitos (EDIS), concebido para mutualizar los recursos a fin de proteger los depósitos bancarios en la eurozona.

El primer pilar de la Unión Bancaria es el Mecanismo Único de Supervisión (MUS), que transfiere las principales tareas de supervisión de los bancos de la eurozona, y de otros Estados miembros participantes, al BCE. En noviembre de 2014, la supervisión de los bancos en la eurozona se transfirió de las autoridades competentes nacionales (ACNs) al MUS, integrado por el BCE y las ACNs de los países participantes. La Autoridad Bancaria Europea (ABE) coordinaba a los supervisores nacionales y encomendaba esas facultades al BCE, al tiempo que conservaba su responsabilidad del desarrollo del «reglamento único». La supervisión en la Unión Bancaria se lleva a cabo en virtud de un doble patrón: directamente por el BCE sobre los «bancos importantes» (123 hasta ahora), e

indirectamente por las ACNs (bajo la coordinación del BCE) sobre los demás bancos (aproximadamente 4.500).

La creación de la Unión Bancaria, aunque tardía, ha sido un gran avance para el necesario fortalecimiento de la unión monetaria. A pesar de todo, hay aspectos esenciales pendientes de cumplimiento, como un respaldo fiscal común que refuerce el Mecanismo Único de Resolución, así como un EDIS común. En ausencia de ese respaldo, existe el riesgo de que, en una crisis, las propias autoridades nacionales tendrían que apoyar a los bancos establecidos en sus jurisdicciones, lo que daría lugar a la reaparición del bucle del riesgo bancario soberano y a la fragmentación financiera.

La Unión de Mercados de Capitales

El 28 de enero de 2015, la Comisión Europea anunciaba su proyecto de crear una Unión de Mercados de Capitales (UMC) y establecía un horizonte temporal a finales de 2019. Las autoridades europeas están decididas a lograr un objetivo básico de una política económica sólida: vincular el crecimiento económico con la canalización de los ahorros hacia usos productivos. Eso debería significar unos sistemas financieros donde existen más opciones de financiación y de inversión, y mejores rentabilidades para los inversores y los ahorradores.

Se da por sentado que la mejor forma de lograrlo es la creación de un mercado único de capitales a fin de posibilitar un ulterior reparto de riesgos entre los distintos países, la creación de unos mercados más profundos y líquidos, y diversificar las fuentes de financiación de la economía. Todo ello debería fortalecer la integración financiera y potenciar el crecimiento y la competitividad a medio plazo.

La UMC pretende crear un mercado único de capitales para todos los Estados miembros de la UE (se trata de una diferencia importante respecto a la Unión Bancaria, en la que participan únicamente los países de la eurozona, por lo menos en su configuración inicial) por el procedimiento de eliminar las barreras a las inversiones entre países y reducir los costes financieros en el seno de la UE. La premisa es que unos mercados de

capitales que funcionen adecuadamente facilitarán la movilización de la financiación privada, reduciendo la dependencia del sector bancario.

La Comisión Europea y el BCE están de acuerdo con el objetivo de desempeñar un mayor papel en la financiación directa a las empresas. Ambos se basan en el diagnóstico de que la crisis ha tenido una gravedad diferencial en la eurozona, y que su gestión ha sido más lenta y más compleja, precisamente debido a esa falta de canales alternativos a la financiación bancaria, desde los mercados de bonos hasta las distintas formas de capital o las diversas modalidades de titulización de activos.

En efecto, la contracción del crédito bancario fue el síntoma más explícito de la crisis en la eurozona. Su persistencia y su gravedad durante varios años después de la aparición de la crisis, en contraste con la velocidad con la que se superó en Estados Unidos, puede achacarse en gran medida a dicha contracción del crédito. La asfixia financiera de las empresas, sobre todo entre las PYMES, y las prolongadas bajas tasas de crecimiento económico y de empleo siguen contrastando con los resultados observados en Estados Unidos, el epicentro de la crisis.

Una menor dependencia del endeudamiento bancario por parte de las empresas para su financiación contribuiría a resistir mejor los episodios de crisis. Pero además, la diversificación de las fuentes de financiación es necesaria para el desarrollo empresarial, para financiar la creación de empresas y el crecimiento de las compañías de pequeñas dimensiones. Es necesaria para las *startups*, con mayores riesgos pero también con mayores posibilidades de crecimiento o de contribución a la productividad, a fin de que puedan encontrar financiación para sus proyectos, aunque esa financiación no sea de origen bancario. Análogamente, un mercado único de capitales que eliminara todo tipo de barreras a las inversiones entre países podría traer consigo unos menores costes financieros para las pequeñas empresas.

Además, otro de los objetivos básicos de la UMC es facilitar la financiación a los proyectos de infraestructuras que constituyen el otro objetivo principal del Plan Juncker. Para ese fin, la Comisión Europea planea suavizar algunas de las restricciones a las inversiones en

determinados tipos de infraestructuras en la regulación de las compañías de seguros y en los fondos de pensiones.

Las reformas de la normativa son igualmente necesarias para posibilitar que los ahorradores dispongan de más opciones a la hora de movilizar sus ahorros, específicamente para incrementar la preferencia de los inversores individuales por los mercados de capitales, que también es muy baja en comparación con Estados Unidos. De hecho, en la Unión Europea, la proporción de inversores privados entre todos los accionistas está por debajo de la mitad de lo que era en la década de 1970. La falta de confianza en ese tipo de mercados requiere incrementar la transparencia y armonizar los estándares de rendición de cuentas de las empresas que cotizan en Bolsa.

También puede que sea necesario adoptar medidas en la fiscalidad de la UE, armonizando las rentas del capital o reduciendo los desincentivos asociados con la doble imposición. Las diferencias entre normativas sobre los procedimientos en caso de insolvencia son otro ámbito a homogeneizar. Y por último, el desarrollo de los mercados de capitales exige unas macroestructuras prudenciales, tanto a nivel nacional como de la UE, que deben ser capaces de reaccionar adecuadamente ante los episodios de inestabilidad en los mercados de capitales.

A fin de establecer una «hoja de ruta» clara y creíble, el Consejo Europeo le definió a la Comisión una serie de prioridades a corto plazo, entra las que figuran el impulso a la financiación a través de fondos de capital riesgo, así como el apoyo a las nuevas modalidades de *crowdfunding* y otros vehículos alternativos de financiación que puedan contribuir a apoyar a las empresas pequeñas y a las de intenso crecimiento, al tiempo que se mantiene la muy necesaria protección a los inversores. De hecho, el papel de los intermediarios no bancarios está creciendo después de la crisis, en gran parte debido a la «convalecencia» y a la adaptación a la normativa de los bancos comerciales.

Indudablemente hará falta tiempo para que la financiación basada en los bancos deje de ser predominante en Europa, sobre todo para las pequeñas empresas. No obstante, ese horizonte de un mayor desarrollo e integración de los mercados de capitales es una referencia. Es evidente que el impacto

más favorable de las principales posibilidades de financiación tendrá lugar en los sistemas financieros menos diversificados. Ahora sería beneficioso que las autoridades nacionales asumieran la intensificación de la educación de emisores e inversores en los mercados de capitales en el pleno conocimiento de sus derechos y obligaciones.

El sistema financiero resultante

La crisis económica y financiera de la eurozona ha tenido importantes consecuencias. El horizonte de un «estancamiento secular» ha dejado de ser una hipótesis. La persistente insistencia en su objetivo de inflación ha obligado al BCE a mantener, e incluso a incrementar, su política monetaria expansionista, con unos tipos de interés en mínimos históricos que no facilitan obtener las tasas de rentabilidad a la que estaban acostumbrados los bancos comerciales. Además de eso, las presiones regulatorias y un escrutinio más exigente de los supervisores se suman a las dificultades que afrontan los bancos para extraer valor de un negocio al que también ha perjudicado el entorno de bajo crecimiento, así como la persistencia de grandes volúmenes de préstamos dudosos.

Frente a ello, las reacciones de los sistemas bancarios siguen avanzando hacia la concentración, hacia la formación de instituciones de un tamaño superior a la media, a fin de generar suficientes economías de escala. Independientemente de si esas decisiones son suficientes, lo cierto es que probablemente el mapa bancario resultante no sea necesariamente menos propenso a nuevas crisis, ya que el riesgo sistémico aumenta con la concentración. Adicionalmente, unos mayores niveles de concentración incrementan el poder de mercado de los nuevos grandes bancos, lo que reduce el poder de negociación de las familias y las PYMES.

Larga convalecencia

Ocho años después, el sistema bancario del conjunto de la eurozona está lejos de normalizar su actividad. Su salud sigue siendo precaria en algunos

sistemas bancarios nacionales. El principal legado de la crisis en términos de préstamos dudosos (NPLs), sigue siendo importante prácticamente en todos los países. En el conjunto del sistema bancario de la eurozona hay NPLs por valor de más de 900.000 millones de euros, de los que 360.000 millones están en bancos italianos.

El futuro a medio plazo no favorece la estabilidad en el sector bancario, como se refleja en los mercados de capitales, con caídas hasta unos niveles muy por debajo del valor contable de muchos bancos. Las acciones de los bancos no se han recuperado de las enormes pérdidas que sufrieron durante la crisis. Las consecuencias de las políticas económicas en la eurozona y el escasísimo crecimiento, acompañado por temores deflacionarios, desempeñan un papel muy importante a la hora de explicarlo. Los bajos tipos de interés no favorecen la rentabilidad tradicional de los bancos, como tampoco la tasa relativamente baja de actividad financiera en un contexto de crecimiento muy escaso y un alto nivel de desempleo en la eurozona, lo que supone una amenaza para los bancos no solo de la periferia, como ocurrió en 2012, sino también de algunas economías del núcleo de la UE.

La reacción a la política monetaria expansionista del BCE plantea un difícil problema a muchos bancos: los márgenes de intermediación se han estrechado significativamente, y resulta difícil reducir la estructura de los costes a un ritmo similar. Eso ayuda a explicar la muy adversa reacción de la asociación de empresarios bancarios de Alemania, que arremetió contra las decisiones del BCE, acusando a la institución, como ha afirmado el ministro de Hacienda alemán, de «confiscar» los ahorros de los alemanes.

En realidad, el problema de los bancos es que sus costes totales representan una parte importante de sus ingresos —cerca del 75 por ciento —, un ratio que pone de manifiesto la necesidad de adaptar la estructura de costes en un modelo de negocio donde los ingresos operativos son aproximadamente la mitad de lo que eran antes de la crisis.

Los bancos alemanes son los más penalizados por la aplicación de tasas de interés negativas en la facilidad marginal de depósito. El conjunto de la banca alemana representa más de un tercio del exceso de depósitos en el BCE, lo que supone unos costes de 780 millones de euros anuales. Esa penalización por el mantenimiento de recursos ociosos es un síntoma de las

contradicciones que afronta la economía alemana (y sus autoridades). El exceso de ahorros, el superávit sistemático por cuenta corriente, la renuencia a incrementar la inversión pública, suponen una presión a la baja sobre los tipos de interés, y también presentan un problema para la normalización de la actividad económica en la eurozona. Si las autoridades alemanas asumieran la necesidad de aumentar las inversiones públicas, sobre todo en infraestructuras, ello contribuiría a aliviar el problema de la falta de destinos rentables y a facilitar que la eurozona salga del actual *impasse*. Mientras siga predominando la austeridad, la vulnerabilidad de unos sistemas financieros tan orientados a la banca e ineficaces seguirá planteando problemas que ya no son exclusivamente locales.

Concentración bancaria

La crisis financiera que estalló en 2008 ha añadido presión a los bancos para que se desendeuden y se consoliden, particularmente en los países que se vieron más gravemente afectados por la crisis financiera. El número de instituciones de crédito ha ido disminuyendo a un ritmo constante en la eurozona y en el conjunto de la UE. Esa tendencia plantea algunas preguntas sobre la eficacia y el grado de inclusión financiera, así como dudas sobre el riesgo de incurrir en el problema de los bancos «demasiado grandes para quebrar», a fin de evitar que los contribuyentes financien el coste de las crisis bancarias.

Sobre una base no consolidada, la cifra total de instituciones de crédito en la eurozona disminuyó de 6.054 a finales de 2013 a 5.614 a finales de 2014. Desde una perspectiva más a largo plazo, la disminución neta durante el periodo que va de 2008 a 2014 es de 1.160 instituciones de crédito (–17,1 por ciento). El país que experimentó la mayor disminución fue Francia (–167), aunque también se registraron fuertes reducciones en España (–61), Chipre (–44), Alemania (–40) y Finlandia (–35). Si asumimos una perspectiva a medio plazo, desde el comienzo de la crisis, Grecia, Chipre y España han registrado la mayor disminución relativa, debido a la reestructuración y la consolidación del sector bancario en el contexto de la crisis.

Con los datos del BCE (2015), la concentración del mercado, medida como la proporción de activos totales en manos de las cinco mayores instituciones de crédito, o por el índice Herfindahl, ha proseguido en términos generales con su tendencia ascendente tanto a nivel de la eurozona como a nivel de la UE. Ese aumento en la concentración del mercado refleja principalmente la disminución del número de instituciones crediticias, como se refleja en las figuras 3.4 y 3.5.

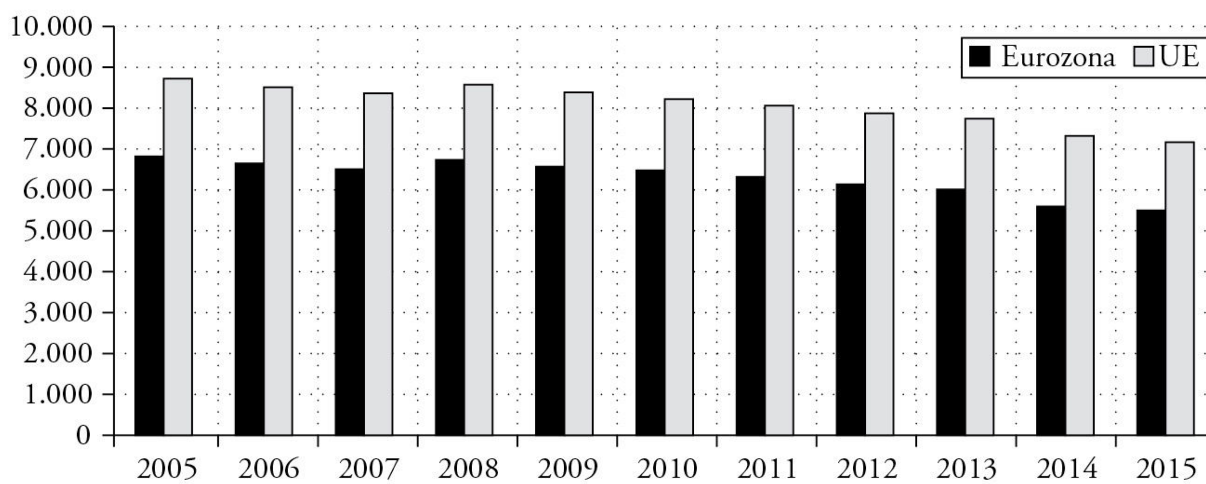


FIGURA 3.4. Número de instituciones de crédito.

Fuente: estadísticas del BCE y el FMI.

Requisitos para un sistema financiero estable: una regulación y una supervisión adecuadas

Existe un consenso absoluto sobre la naturaleza financiera de la crisis que comenzó hace ocho años: Europa todavía está convaleciente. Evitar episodios similares en el futuro exige adoptar las medidas pertinentes para neutralizar el potencial desestabilizador del sistema financiero. Ello requiere por lo menos dos tipos de medidas, unas de carácter analítico y otras destinadas a fortalecer las instituciones y la normativa en el seno de la UE.

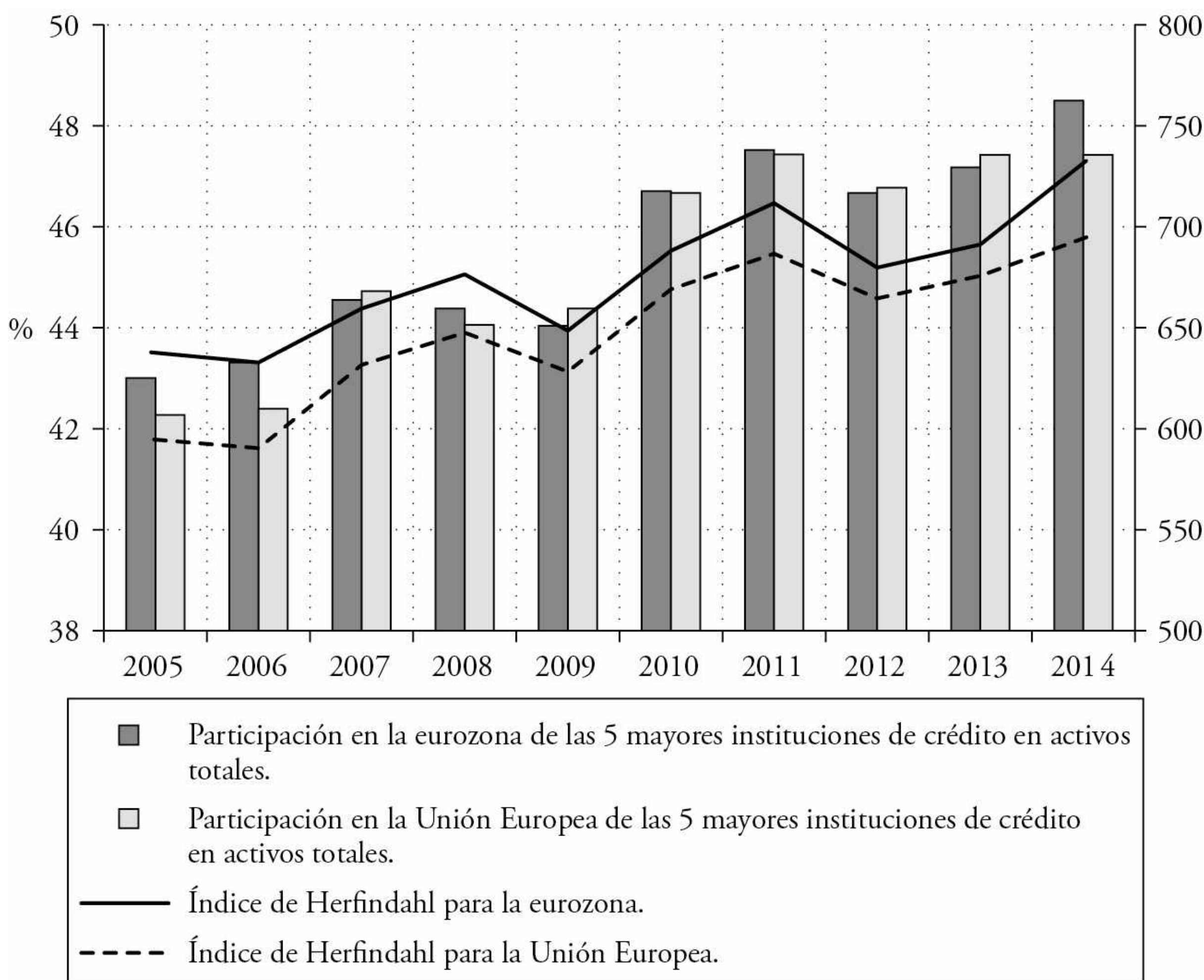


FIGURA 3.5. Concentración de los mercados.

Fuente: Indicadores Financieros Estructurales de la UE.

Antes de la crisis, la mayoría de los modelos macroeconómicos estándar no incorporaban la inestabilidad crediticia o bancaria. Eso hacía que los modelos no fueran adecuados para el análisis de las crisis financieras y las políticas macroprudenciales. Ahora, muchos grupos dentro de la profesión de las ciencias económicas están abordando esta sustancial deficiencia, y aprendiendo las lecciones de Hyman Minsky, y claramente concluyen que los mercados financieros deben estar sometidos a una estricta normativa y a una supervisión más eficaz de lo que ha quedado de manifiesto durante la crisis.

La realidad ha demostrado de manera suficiente que las tendencias desreguladoras, o las que se basan en la autorregulación, son perniciosas en

un entorno altamente integrado. Una estricta normativa sobre los requisitos de capital de los bancos, suficiente como para que los accionistas de los bancos, y no los contribuyentes, sean los que asuman las mayores pérdidas en la resolución de la crisis, resulta imprescindible. Unas normas claras sobre gestión de riesgos, sobre la liquidez necesaria y la transparencia adecuada de todos los procedimientos también deben formar parte de esos requisitos regulatorios. No menos importante es que esa normativa sea internacionalmente homogénea, sobre todo en los sistemas financieros con un alto grado de interconexión global.

Las iniciativas de crear una Unión Bancaria y una Unión de Mercados de Capitales, tal y como se han definido recientemente, son necesarias, pero requieren una especificación en profundidad para completar todos sus componentes. Culminar la Unión Bancaria requiere un Fondo Europeo de Garantía de Depósitos y una extensión más amplia y más rápida de la mutualización de riesgos dentro de la unión monetaria: un Tesoro Europeo común como destino final. La Unión de Mercados de Capitales tiene que establecer una transición hacia un sistema financiero menos orientado a la banca, al tiempo que garantiza la inclusión y la defensa de los consumidores de servicios financieros.

Teniendo en cuenta la realidad innegable de que Europa sufrirá nuevas crisis financieras, contar con unos sistemas financieros analizados con mayor rigor y supervisados más eficazmente se ha convertido en la máxima prioridad. Sin embargo, el fortalecimiento financiero de la UE estará incompleto hasta que entre en vigor una verdadera unión fiscal, como exponente más importante y creíble de la integración económica y monetaria en Europa.

Referencias

Admati, A. y Hellwig, M. (2013), *The Banker's New Clothes: What's wrong with Banking and What to Do about It*, Princeton, Princeton University Press [*El traje nuevo del banquero: qué ocurre con la banca y cómo resolverlo*, Barcelona, Antoni Bosch Editor, 2013].

Baele, L., Annalisa Ferrando, A., Hördahl, P., Krylova, E. y Monnet, C. (2004), «Measuring financial integration in the euro area», BCE, estudio ocasional n.º 14. Frankfurt, BCE.

BCE (2015), *Report on Financial Structures*, octubre.

— (2016), *Financial Integration in Europe*, abril.

Berges, A. y Ontiveros, E. (2014), «Austerity and financial instability», en Bilbao-Ubillos, J. (ed.), *The Economic Crisis and Governance in the European Union: A Critical Assessment*, Londres, Routledge.

De Grauwe, P. y Ji, Y. (2013), «Strong governments, weak banks», ponencia sobre políticas n.º 305, CEPS, noviembre.

Véron, N. (2016), «The IMF's role in the euro-area crisis: financial sector aspects», *Bruegel*, Policy Contribution Issue n.º 13.

---

58 Para más detalles sobre los indicadores y las métricas de la integración financiera de Europa, véase Baele *et al*. (2004).

CAPÍTULO 4

LA CRISIS FINANCIERA Y LA REESTRUCTURACIÓN DEL SISTEMA BANCARIO ITALIANO

Sviatlana Hlebik

Introducción

En Europa el sistema bancario desempeña un papel muy importante para la mayoría de los países europeos, en particular para las pequeñas y medianas empresas (PYMES) y para el «sector de las grandes empresas no financieras», ya que los bancos siguen siendo la principal fuente de crédito.

Dado que los bancos italianos vuelven a ser el centro de atención, este capítulo plantea algunas ideas sobre la cuestión de la reforma y la reestructuración del sector bancario italiano. Por supuesto, como ya sabemos, los bancos italianos no son los únicos que tienen problemas. Sin embargo, existe una especial preocupación por la profunda debilidad del sector bancario italiano debido a la recesión, una consecuencia de la quiebra de empresas y del círculo vicioso entre el riesgo de la deuda soberana y los bancos. Para comprender mejor lo que ha ocurrido recientemente, y sobre todo, para entender lo que está ocurriendo en nuestros tiempos, resulta de gran utilidad, en primer lugar, examinar los antecedentes históricos del país en cuestión. Eso puede ayudar a comprender por qué el país acabó utilizando una estructura bancaria en particular, lo que a menudo tiene que ver con aspectos político-institucionales.

El panorama bancario europeo en la realidad

Actualmente, los principales desafíos que afrontan los bancos en Europa tienen que ver con su muy baja rentabilidad (margen de interés neto) y con las dificultades relacionadas con la incidencia en activos bancarios de los préstamos no dudosos, que, para algunos países como Italia, se encuentran en unos niveles particularmente elevados.

Para comprender el actual panorama bancario europeo, resulta apropiado centrarse en algunos aspectos cruciales que tienen que ver con el riesgo, el desempeño en materia de solvencia y la función como prestamistas de los bancos europeos.

Los préstamos. Sigue pendiente de respuesta la cuestión fundamental sobre el papel de los bancos europeos en la economía real. Actualmente, y desde una fecha tan temprana como 2014, se observa una ligera tendencia en el crecimiento de los créditos que conceden los bancos europeos. Los ratios entre el volumen del préstamo y los activos totales muestran un aumento de los préstamos en comparación con un crecimiento de los activos, lo que sugiere que los bancos se están dedicando a su papel tradicional. Los bancos europeos muestran una sensible exposición a las entidades que no pertenecen al sector bancario y financiero.

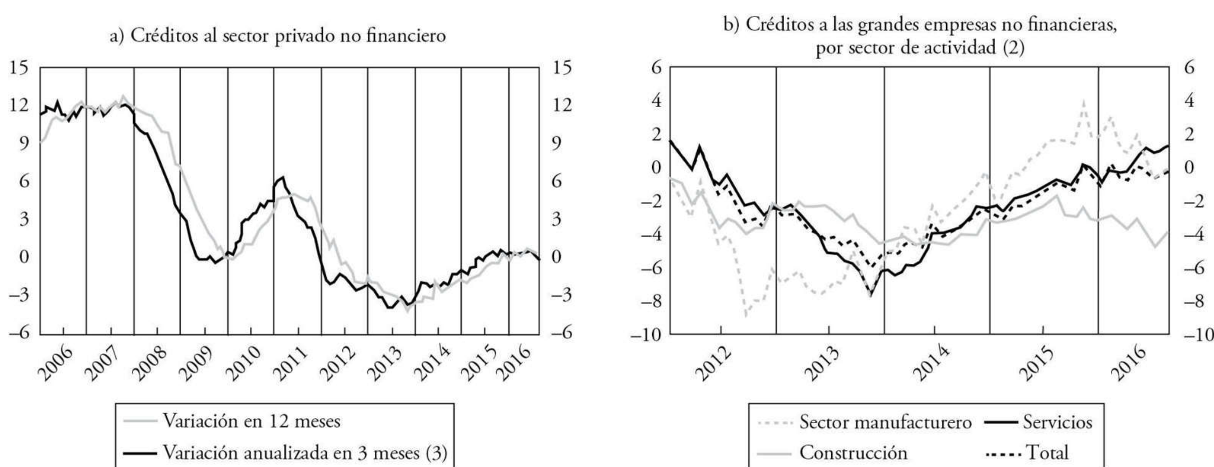


FIGURA 4.1. Crédito bancario en Italia (datos mensuales, variaciones porcentuales).

Fuente: Banco de Italia (2016a).

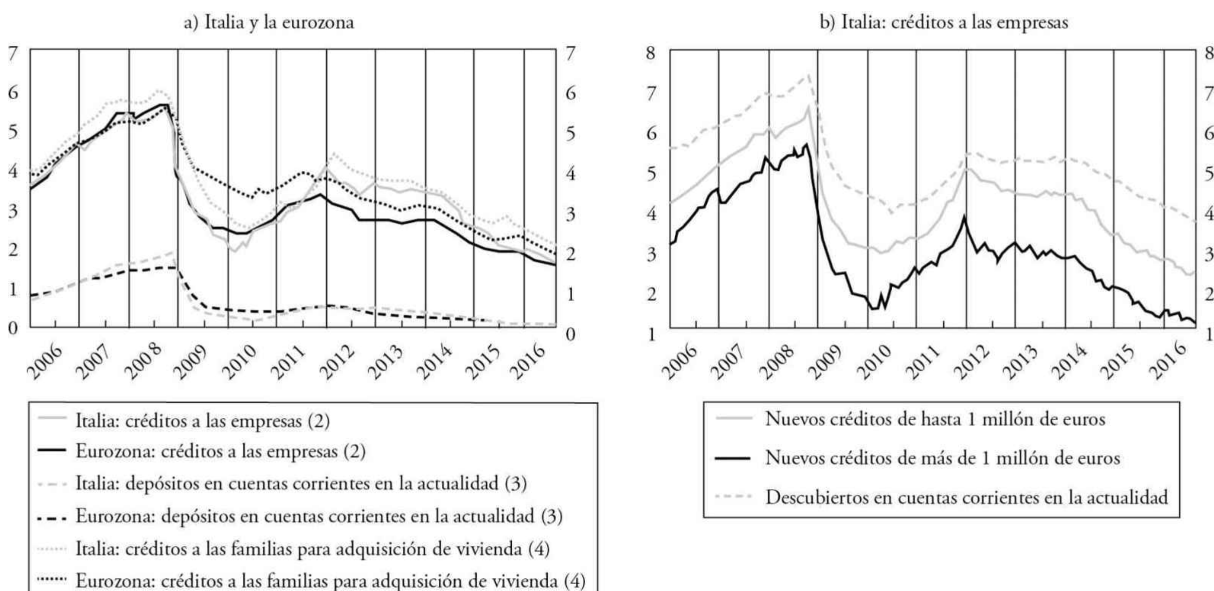


FIGURA 4.2. Tipos de interés bancarios (datos mensuales, en porcentaje).

Fuente: Banco de Italia (2016a).

Los préstamos al sector privado no financiero, como se refleja en la figura 4.1, han aumentado desde finales de 2013. A pesar de mostrarse un tanto apático hacia mediados de 2016, teniendo en cuenta los bajos tipos de interés (figura 4.2), se espera que el crecimiento se recupere. Sin embargo, desde 2011 las tendencias en el PIB se están disociando en el seno de la eurozona: mientras que Alemania y Francia se han recuperado completamente de la crisis mundial de 2008-2009, creando las condiciones económicas más favorables para la calidad crediticia (véase la figura 4.3), Italia está atascada en un escenario de bajo crecimiento. A pesar de la tendencia de crecimiento de los préstamos a las empresas no financieras (véase la figura 4.1b) desde finales de 2013, en 2015 los préstamos al sector de la construcción disminuyeron. 2015 presenta la disminución más acusada también en el sector manufacturero. Hacia mediados de 2016 los préstamos a las empresas disminuyeron en un 1,2 por ciento en comparación con el trimestre anterior.

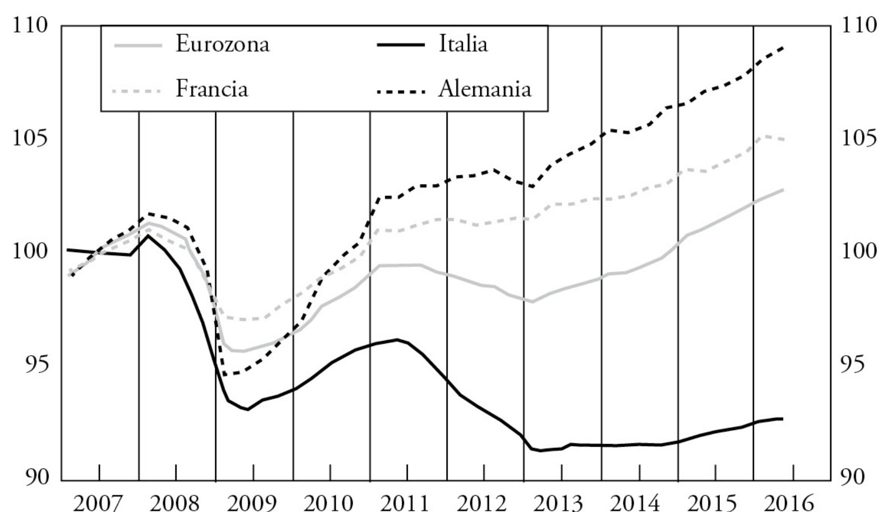


FIGURA 4.3. PIB de la eurozona y de sus principales países (datos trimestrales, 2007=100).

Fuente: Banco de Italia (2016a).

La baja calidad de los activos sigue siendo el principal problema para el sistema bancario italiano, es decir la elevada proporción de los préstamos dudosos (NPLs). Los NPLs son préstamos que podrían no ser amortizados, sobre todo debido a la crisis económica. Con la actual situación de un crecimiento muy débil, y con tantas empresas en dificultades, los NPLs están afectando gravemente a los bancos italianos. El referéndum sobre el *brexit,* por el que los ciudadanos británicos decidieron abandonar la Unión Europea, agravó ulteriormente la situación, y rebajó instantáneamente las expectativas de crecimiento debido a la creciente volatilidad de los mercados financieros.

Ratio de cobertura. Los préstamos dudosos que afectan a las economías domésticas o a las empresas que ya no son capaces de hacer frente a los pagos son los más difíciles de recuperar. El ratio de cobertura (que es la forma de evaluar la capacidad de un banco de absorber las potenciales pérdidas ocasionadas por sus NPLs) refleja cierta mejora a la hora de medir la capacidad del banco para absorber las potenciales pérdidas derivadas de sus NPLs. Por consiguiente, una reducción del ratio de cobertura significa un aumento de los riesgos potenciales. Se advierte falta de uniformidad entre los países europeos. Por ejemplo, Francia, Italia y España tienen unos ratios de cobertura más altos que la media del resto de Europa, lo que indica

que los bancos son más prudentes. Los bancos de mayor tamaño teníam unos niveles de cobertura más altos. Hasta mediados de 2015, las entidades de menor tamaño ocupaban la parte baja de la clasificación, pero a partir de diciembre de 2015 ya habían alcanzado el mismo nivel que los bancos de tamaño medio.

Calidad de los activos. El problema de la calidad de los activos en los bancos europeos sigue siendo grave, aunque la incidencia de los préstamos dudosos respecto a los préstamos totales va disminuyendo. El problema más crítico está en Italia, que tiene una cifra de NPLs sensiblemente mayor que otros países a examen. España no está lejos de la media europea, y Alemania está entre los países que tienen una cartera mejor. El tamaño de la entidad no favorece a los bancos pequeños, que, a pesar de los esfuerzos de los últimos años, todavía presentan un agujero muy grande en comparación con los bancos más grandes, ya que se ha vendido una gran proporción de sus NPLs a través de la titulización, lo que ha liberado sus presupuestos.

Solvencia: solidez financiera. Durante 2016, los bancos europeos han seguido fortaleciendo su capital. La solidez financiera se representa mediante el ratio de capital común Tier 1, y se mide como el capital básico respecto a sus activos totales con riesgos ponderados. Obsérvese que, en comparación con 2015, cuando la mejora se debió particularmente al aumento del capital, en 2016 estamos asistiendo a una reducción del riesgo de los activos. Curiosamente, los bancos pequeños, que en 2014 eran menos sólidos (CET 1 13,15 por ciento) que los bancos de tamaño medio (CET 1 13,70 por ciento), han hecho un mayor esfuerzo a lo largo de los dos últimos años, lo que ha dado lugar a la franja más fuerte de la muestra EBA (CET 1 15,63 por ciento) a mediados de 2016. Como media, los bancos franceses y alemanes son más sólidos que las entidades de crédito de España e Italia. Otra importante consideración tiene que ver con el modelo de negocio de los bancos. Durante el periodo anterior a la crisis, los bancos comerciales se comportaban mejor en términos de capitalización (Tier 1), mientras que en el epicentro de la crisis los que mejor comportamiento mostraban eran los bancos cooperativos. Después de la crisis, los bancos de ahorro han logrado mejorar significativamente (por ejemplo, han tenido un desempeño mejor que los bancos comerciales en Italia). Además, es

importante señalar que mientras que exista el riesgo de impago, y la exposición al Gobierno de la UE tenga un índice de riesgo cero, los ratios del regulador no pueden plasmar con exactitud el verdadero riesgo de los bancos (véanse, por ejemplo, las primas de riesgo crediticio y la suspensión de pagos de Grecia).

Eficiencia. En lo que respecta a la eficiencia, los grandes bancos comerciales de Europa son los más eficientes, mientras que los pequeños lo son menos. Las entidades alemanas son las más eficientes de Europa, seguidas de las francesas y las italianas, mientras que los bancos españoles están por debajo de la media europea.

Rentabilidad. En 2016 los indicadores de rentabilidad siguen siendo muy bajos. Respecto a los ingresos netos por intereses: los bancos de tamaño medio van en cabeza, seguidos de los bancos de gran tamaño. Actualmente, el indicador de beneficios sobre capital (*returns on equity,* ROE), que mide el ratio entre los beneficios netos y los activos netos, de los bancos franceses y españoles es ligeramente superior que la media europea (aproximadamente un 7 por ciento), mientras que los bancos alemanes e italianos (con un ROE del 3 por ciento y el 2 por ciento, respectivamente) se encuentran entre los menos rentables de Europa (de hecho, tan solo los bancos portugueses y griegos presentan una media de desempeño negativa, del –5 y del –16 por ciento, respectivamente). Los bancos pequeños, que suelen tener un ROE muy volátil a lo largo del tiempo, fueron los que mejor se comportaron en 2016.

En cuanto a las diferencias en el modelo de negocio, a un nivel europeo medio, sin duda los bancos comerciales son los que mejor se están comportando. Sin embargo, en los distintos contextos nacionales existen dinámicas diferentes. Por ejemplo, en Francia, tanto durante el periodo anterior a la crisis como tras la caída de la rentabilidad de los bancos, no hay una diferencia significativa entre los distintos modelos de negocio. Por ejemplo, en España en 2014, los bancos de ahorro se comportaron mejor que los bancos comerciales, mientras que en Italia a los bancos cooperativos les iba bien, y los bancos de ahorro tenían una rentabilidad muy baja, a veces incluso negativa.

Los orígenes y la evolución de la banca en Italia

Italia siempre ha sido un país de empresas pequeñas, incluso hoy en día. Predominan las microempresas, con una media de 3,9 empleados por compañía (Istat 2016), y ese tipo de firmas constituye aproximadamente el 95 por ciento del entramado empresarial. Eso ha tenido repercusiones en la evolución del sistema bancario italiano, lo que explica las peculiaridades de los bancos italianos respecto a su especialización en el sector de las PYMES.Básicamente en Italia hoy en día tan solo hay bancos privados, que en su mayoría se dedican a la actividad bancaria tradicional. Desde finales del siglo XIX hasta la Primera Guerra Mundial, el aumento de los bancos privados redujo la participación pública en un 20 por ciento, pero después la presencia pública estuvo creciendo constantemente durante veinte años. Indudablemente, la inestabilidad financiera fue uno de los principales motivos de esa evolución.

Cabe señalar que desde 1930 hasta la década de 1990 la normativa bancaria afectaba a un gran número de entidades bancarias de propiedad estatal, con un número relativamente pequeño de sucursales. Estas estaban íntimamente relacionadas con la zona en la que estaban ubicadas. La Ley Bancaria de 1926 también hacía más difícil que otras empresas accedieran al sector. Los acontecimientos de ese periodo influyeron enormemente en el futuro desarrollo del país. La crisis italiana de los años veinte (1927-1929) coincidió con el colapso de Wall Street y tuvo importantes consecuencias. La situación se hizo todavía más crítica cuando los bancos siguieron financiando y aumentando su participación en las compañías más importantes, que estaban en dificultades económicas, y luego se hicieron con su control. De esa forma, los bancos en sí corrían el riesgo de quebrar. El principal problema se centraba en los tres bancos más grandes.

Dichos bancos, conforme al modelo alemán, eran bancos mixtos, lo que significa que se dedicaban tanto a la banca tradicional como a la banca de inversión. En 1933 se creó el Instituto para la Reconstrucción Industrial (IRI) a fin de afrontar la crisis bancaria e industrial. Posteriormente, con la ley de 1936, se reforzó la supervisión bancaria, y el sistema se reorganizó con la separación de los bancos comerciales y los bancos de inversión.

También se reorganizaron las participaciones que tenían los bancos en las empresas. Cabe destacar que durante sesenta años, las normas del mundo bancario permanecieron inalteradas. La propiedad pública de muchos bancos garantizaba la separación entre los bancos y la industria, y encomendaba al Estado su control y financiación.

Ese modelo pretendía estabilizar el sector bancario, teniendo en cuenta la fragilidad de la época y la difícil fase de recuperación después de la guerra, por el procedimiento de financiar el crecimiento y paliar las tensiones para las PYMES demandantes de crédito. A raíz de la Segunda Guerra Mundial las plantas industriales quedaron destruidas, y el IRI fue dividido en dos partes. Tras el rescate del Gobierno durante la Gran Depresión, los bancos públicos representaban más del 80 por ciento del sector bancario. A partir de la década de 1990, con la privatización y la liberalización, la situación empezó a cambiar radicalmente, con efectos sobre la estructura del sistema bancario italiano. Los bancos de ahorro y los «institutos de crédito de derecho público» se transformaron en sociedades anónimas *(società per azioni)*, y en el plazo de veinte años el número de sucursales aumentó más del doble, incrementando drásticamente la competencia bancaria. Se separaron las funciones bancarias de los proyectos sociales y culturales de las cajas de ahorros. De esa forma, se crearon las cajas de ahorros como sociedades anónimas para hacer negocios; mientras tanto, las fundaciones eran las propietarias de las acciones de las organizaciones benéficas como entidades sin ánimo de lucro en las esferas de la cultura, la ciencia o la investigación.

En 1993 los bancos universales adoptaron un modelo de gestión que vino acompañado de una desespecialización de los intermediarios crediticios. De hecho, las actividades y los servicios bancarios aumentaron, brindando a los bancos la oportunidad de recaudar fondos y conceder préstamos en distintas formas, y de operar en todos los mercados financieros. Las fusiones y adquisiciones provocaron la reducción del número de bancos y la redistribución de las cuotas de mercado. En cuanto a los resultados de los bancos, la reforma de Amato mejoró el desempeño en el sentido de que incrementó las ganancias no derivadas del cobro de intereses; sin embargo, hay que subrayar que el indicador de eficiencia, es

decir el ratio entre costes e ingresos, no pudo lograr mejores resultados que antes de las reformas. Probablemente, como se examina en Ayadi *et al*. (2010), lo cierto es que la banca de ahorro había dejado de existir en su forma original, y esto podría empeorar los fondos de crédito de algunos clientes. Cabe señalar que la reciente crisis financiera de 2007 dio lugar a la nacionalización de muchos bancos europeos, incluidos algunos del Reino Unido y de Irlanda. Por el contrario, en Alemania y en España sigue habiendo bancos públicos, mientras que a raíz de la reforma de los años 1990 los bancos italianos se convirtieron en entidades exclusivamente privadas. A partir del siglo XIX, en Italia había intermediarios que se especializaban en las distintas áreas. Los bancos italianos eran o empresas de responsabilidad limitada o cooperativas bancarias (*banche popolari* o bien *banche di credito cooperativo,* BCC). A finales del siglo XIX se crearon por toda Europa ese tipo de bancos populares (1860) o de bancos de crédito cooperativo (1883), basados en el modelo alemán. Con una motivación ética y cristiana, ese tipo de bancos empezó a extenderse con gran rapidez, y a aumentar su participación en el mercado.

Entre las peculiares características de los bancos anteriormente mencionados cabe subrayar su proximidad al territorio, con unas prestaciones sociales mutuas donde el crédito se concedía principalmente a los accionistas. En cuanto a los beneficios, estos no podían repartirse libremente, es decir que se limitaban al 70 por ciento (según la Ley Consolidada sobre Banca, los beneficios netos anuales debían destinarse a reservas legales; actualmente se ha modificado hasta el 20 por ciento). A raíz de una serie de reorganizaciones iniciadas a comienzos de la década de 1990, el estatuto de las cooperativas de banca (BCC) se ha modificado, y se han llevado a cabo adquisiciones y fusiones con los bancos «populares». Si hacemos comparaciones entre países, habría que señalar algunas excepciones debido a la cotización en Bolsa de algunos bancos «populares» italianos. En los últimos años, se ha hablado a menudo de esa reforma, debido a que algunas grandes cooperativas de banca ya no son locales sino que cotizaban en Bolsa y funcionaban como sociedades anónimas.

Según los datos sobre cooperativas de banca para 2007, el Banco de Italia representaba aproximadamente el 30 por ciento de los préstamos

privados y casi un 25 por ciento de los activos totales (Tarantola 2010). Los bancos «populares» y los BCC son muy importantes dado que, al trabajar localmente en sus distritos, suponen una fuente de crédito para las pequeñas y medianas empresas y para las familias, sobre todo en las zonas más atrasadas. Esa es una de las razones de las dificultades de ese tipo de entidades con el negocio tradicional, y sobre todo para los bancos cooperativos que tienen que adaptarse a los cambios en el contexto europeo, y con la tecnología y el deterioro en el entorno económico. La crisis ha incrementado drásticamente los problemas de los bancos, lo que a su vez tiene un impacto negativo en sus beneficios. El sector bancario italiano está en un apuro debido a los préstamos dudosos, y en particular muchas BCC tienen dificultades debido al problema adicional de la baja capitalización (Barbagallo 2016).

El principal problema es la dificultad para adaptarse al nuevo entorno, tanto a nivel nacional como internacional.

El impacto de la reciente crisis financiera

Al comparar el sistema financiero italiano con otros países, hay que decir que los bancos italianos, en los primeros años de la crisis, es decir antes de la llegada de la crisis de la deuda soberana, se vieron menos afectados. Eso se debía principalmente a que el sistema bancario se distinguía por unos modelos de negocio tradicionales, con una amplia red de sucursales, y en menor medida había una parte que se dedicaba a las inversiones de riesgo. Obsérvese que Italia no tuvo que afrontar los problemas derivados del estallido de la burbuja especulativa. De hecho, a pesar de la fase aguda de la crisis y de la profunda recesión que ha sufrido Italia desde 2008, los bancos italianos podían obtener fondos de depósitos estables de las familias, y el volumen de los préstamos y las inversiones era mucho más alto que la media en comparación con los bancos del resto de Europa. Además, había otro punto fuerte a favor de Italia: el endeudamiento del sector privado era menor que en todos los demás países grandes. Al comienzo de la crisis de la deuda soberana, los países de la eurozona presentaban diferencias significativas. Alemania tenía la economía más robusta, la deuda pública

era moderada, y a partir de 2010 el país ya había conseguido unas tasas de crecimiento del PIB comparables a las del periodo anterior a la crisis. Por el contrario, los países englobados en el acrónimo «PIIGS» (Portugal, Irlanda, Italia, Grecia y España) eran los más vulnerables, y presentaban problemas relativos a la insostenibilidad de su deuda pública y a la ausencia de crecimiento.

A raíz del estallido de la crisis de 2008, los gobiernos intervinieron con ayuda financiera a los bancos a fin de proteger la estabilidad financiera en Europa. En total, la ayuda estatal ascendió al 8 por ciento del PIB, del que tan solo se ha recuperado el 3,3 por ciento. La figura 4.4 muestra que el coste fiscal y la tasa de recuperación fueron mínimos en Italia.

Para comprender por qué los bancos europeos sufrieron un impacto particularmente grave durante la crisis, hay que prestar atención a la evolución de la estructura de la financiación. Dado que la financiación en el mercado era mucho más barata antes de la crisis que a través de los depósitos, se acumuló un desequilibrio entre los préstamos a los clientes y la financiación de los clientes corrientes. Muchos bancos tendían a incrementar sus activos, generando grandes ganancias, al tiempo que aumentaba el apalancamiento hasta niveles peligrosos. En esas condiciones, un banco incapaz de refinanciar su deuda en el mercado se veía en graves apuros si los inversores dejaban de confiar en él. La crisis puso en evidencia el problema, que, en particular tras la quiebra de Lehman Brothers, asumió un cariz cada vez más grave, y que se definió como un gigantesco problema de solvencia.

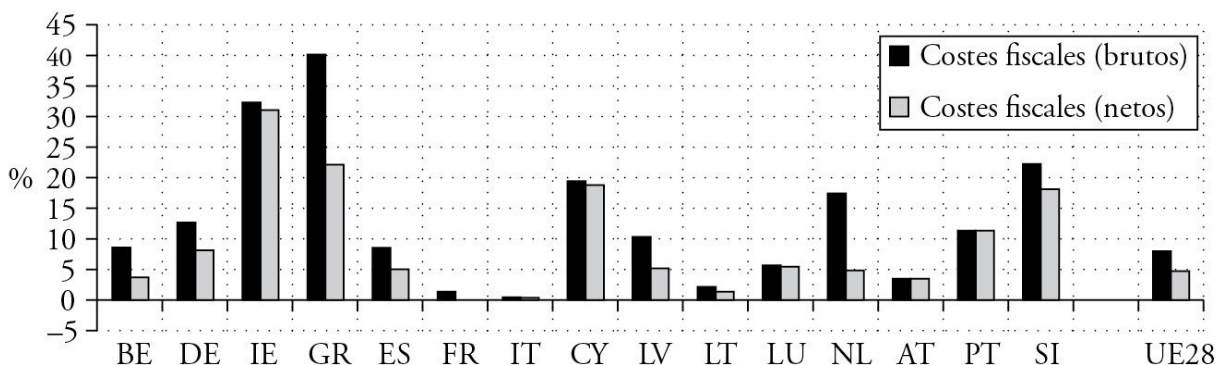


FIGURA 4.4. Costes fiscales y tasas de recuperación en el periodo 2008-2014 (en porcentajes del PIB de 2014).

Fuente: BCE 2016.

A consecuencia de ello, los bancos han tenido que revisar sus estrategias, centrándose en el pasivo para conseguir préstamos asequibles. Algunos bancos se están desprendiendo de los activos comerciales de riesgo y de la banca de inversión, y están intentando centrarse en el negocio bancario tradicional, menos arriesgado. Es importante señalar aquí que la nueva normativa bancaria Basilea III tendrá efectos en el sistema bancario.

Además del capital con el que se pretende ayudar a los bancos, la legislación contempla la introducción de dos instrumentos: el ratio de cobertura de liquidez a corto plazo (*loan life coverage ratio*, LLCR), que se introdujo en 2025 y será norma de obligado cumplimiento en 2018, y el ratio de financiación estable neta (*net stable funding ratio*, NFSR), que debería mejorar los ratios activo/pasivo a medio y largo plazo cuando entre en vigor el 1 de enero de 2018. Una de las principales críticas a la legislación mencionada anteriormente es que, dado que el perímetro de la normativa se limita únicamente a los bancos, ello podría incentivar un ulterior crecimiento de las actividades no reguladas, como el sistema bancario en la sombra.

Reformas para la crisis bancaria

La Banca Popolare dell' Etruria e del Lazio, la Banca delle Marche, la Cassa di Risparmio di Ferrara y la Cassa di Risparmio di Chieti fueron el centro de atención en Italia en 2015, un año sin precedentes para los bancos y los ahorradores italianos, que concluyó con el rescate de esos cuatro históricos bancos locales. Entre los cuatro representaban aproximadamente el 1 por ciento del mercado italiano en términos de depósitos. Italia pretendía intervenir a través del Fondo de Garantía de Depósitos, que, según Carmelo Barbagallo, supervisor del Banco de Italia, se creó específicamente para gestionar la crisis de una forma ordenada. A pesar del argumento de que en Italia los fondos de garantía son privados, la Comisión Europea consideró que no se podía recurrir a ese instrumento, ya que estaba sometido a la normativa europea sobre ayudas del Estado.

La directiva de la Unión Europea que influyó sobre el rescate de los cuatro bancos se publicó en la *Gazzetta Ufficiale* el 4 de mayo de 2014. Ha transcurrido un año y medio desde el decreto para salvar a los bancos, y como alternativa el Gobierno ha hecho un llamamiento a los bancos privados de Italia, que habían movilizado recursos de emergencia, para que llevaran a cabo el rescate.

Se alivió a los bancos en apuros de todos los préstamos malos, que se transfirieron a otra empresa instrumental especial que se encarga de la gestión y la recuperación de las deudas de difícil cobro. La parte sana de los balances de los cuatro bancos se separó de la parte problemática, y las cuentas corrientes se transfirieron a cuatro nuevos bancos que tenían el mismo nombre que los antiguos, precedidos de la palabra «nuevo». Esas nuevas entidades fueron dotadas de capital de refuerzo procedente de los tres principales bancos del sistema bancario italiano (Intesa Sanpaolo, Unicredit y Ubi), que han prestado aproximadamente 3.600 millones de euros en el paquete de rescate. A través del fondo de resolución, ese dinero ha contribuido a recapitalizar los cuatro bancos en dificultades, sin recurrir a fondos públicos.

El objetivo de la intervención era garantizar la continuidad de las empresas; de hecho, los propios bancos han empezado a operar sin pérdidas para los depositantes y los obligacionistas habituales. Sin embargo, las inversiones de los accionistas y de los obligacionistas subordinados de los cuatro bancos no valen nada. Los ahorradores están preparados para la oportunidad de conseguir una mayor rentabilidad para su inversión, pero no saben cómo estimar los riesgos.

Los inversores, atraídos por los altos dividendos, no sabían qué dirección tomar, pero también hay que señalar que en algunos casos efectivamente consiguieron beneficios. Al confundir los conceptos de precio y valor, se creó un gran agujero en el presupuesto, del que mucha gente ha tenido que responder. Los administradores de los bancos actuaron en contra de la normativa y construyeron sistemas autorreferentes sin una gestión eficaz. A principios de 2016, se anunciaron las primeras demandas por daños y perjuicios contra los directores que estaban a cargo de los cuatro bancos, así como la evaluación de la responsabilidad de las empresas auditoras —los

profesionales de nivel internacional que se contrataron para auditar los bancos.

Monte dei Paschi di Siena (MPS)

De acuerdo con los resultados de los test de estrés a los principales bancos europeos, «Monte dei Paschi di Siena supera el test en el escenario básico, pero obtiene un resultado negativo en el escenario adverso» (Banco de Italia 2016b). Cabe señalar que el test de estrés tiene numerosas limitaciones, como un enfoque anual estático, que no tiene en cuenta los acontecimientos a largo plazo en la cancelación de los préstamos dudosos y en la rentabilidad. Por añadidura, es importante destacar que la pérdida de capital no se debe a la crisis de 2009. Su capital básico ha quedado completamente compensado desde 2009, cuando se emitieron unos «bonos Tremonti» por valor de 1.900 millones de euros, y desde 2012, cuando la carga de capital se cubrió mediante la emisión de unos «bonos Monti» por valor de 3.900 millones de euros.

Teniendo en cuenta que, a raíz de la decisión de la Comisión Europea y del BCE, no se autorizó la recapitalización del sistema bancario europeo utilizando los recursos del Estado, los bancos tienen que buscar soluciones alternativas para fortalecer su capital y enmendar sus balances, sobre todo a fin de mejorar la calidad de su crédito. El plan propuesto por el MPS podría ser un ejemplo. El MPS ha impuesto un plan de reestructuración radical que va más allá de los requisitos del BCE. La institución de crédito ha reaccionado ante los test de estrés que ponen de manifiesto la debilidad de capital del MPS.

El crac de la Bolsa no permite recurrir al mercado de capitales en unos términos aceptables. El plan abarca el periodo 2016-2019, y consiste en desprenderse de los préstamos dudosos (los que se han deteriorado hasta el 33 por ciento de su valor bruto), aumentar la recapitalización y elevar la garantía de otros créditos de dudoso cobro que todavía figuran en los balances. Se espera que el proyecto permita aumentos de capital en el mercado.

El plan se basa en los siguientes cuatro puntos principales: (1) la valorización de la actual base de clientes, con una aceleración del proceso de digitalización, y con especial atención a los clientes tradicionales del comercio al por menor y de la pequeña empresa; (2) un modelo de trabajo centrado en la eficiencia, por el procedimiento de cerrar aproximadamente 500 sucursales y eliminar aproximadamente 2.600 empleos a tiempo completo; (3) una mejora en la gestión de riesgos, con la separación completa entre la división comercial y la división de crédito; y (4) un fortalecimiento de la posición de activos y liquidez que tenga una repercusión positiva en el ratio de liquidez y en el capital. El éxito de la operación es muy importante para Italia, ya que podría aliviar la presión sobre el conjunto del sistema bancario del país.

Unicredit

Otro caso es Unicredit, que está en una situación diferente, aunque tras la presentación de los resultados de los test de estrés que ponían de relieve las deficiencias del banco en términos de solvencia, surge la cuestión de una posible ampliación de capital. El nuevo director ejecutivo (CEO) ha organizado una estrategia de revisión de todo el grupo que examinará todas las áreas principales a fin de fortalecer y optimizar la asignación de capital del grupo, mejorar la gestión del riesgo y reducir costes. Además, para aumentar la eficiencia, se prevé crear una serie de sinergias y de intercambio de activos estratégicos.

El fondo Atlante

Una de las iniciativas para afrontar las dificultades del sistema financiero italiano ha sido la creación del fondo Atlante. El cometido principal para el que se creó era la recapitalización de los bancos en crisis y la titulización de los préstamos dudosos. La participación es voluntaria, de modo que la iniciativa tiene una fuente de aportaciones de financiación procedentes de los bancos de crédito, de las fundaciones bancarias, de las compañías de

seguros y de la Cassa Depositi e Prestiti. El fondo se ha utilizado sobre todo para recapitalizar los bancos del norte del país, a saber la Veneto Banca y la Banca Popolare di Vicenza. Durante el verano de 2016, coincidiendo con el aniversario del estallido de la crisis en el MPS, se presentó el fondo Atlante 2.

Banca Popolare di Vicenza y Veneto Banca

Actualmente se está considerando una posible fusión entre la Banca Popolare di Vicenza y Veneto Banca. El fondo de accionistas Atlante aspira a crear un comité conjunto de gestión de los dos bancos, y a definir dos planes de negocios para poner a salvo ambos bancos, aunque sea a través de transacciones corporativas extraordinarias sobre los activos. En última instancia, esos planes deben someterse a la aprobación del BCE, que quiere impedir que permanezcan en el sector bancario las entidades frágiles. Por consiguiente, en este caso, primero es imprescindible desprenderse de los préstamos dudosos, aumentar la cobertura y, si fuera necesario, buscar una ampliación de capital adicional.

Bancos cooperativos de crédito

A principios de 2015, un decreto ley del Gobierno italiano, que posteriormente se elevó a rango de ley, exigía que los bancos públicos con unos activos superiores a los 8.000 millones de euros se transformaran en sociedades anónimas. A pesar de que hacía tiempo que se barajaba un proyecto de reforma del sector bancario, el decreto ley provocó ondas de choque en el mundo de los bancos cooperativos. Por añadidura, el Decreto Ley n.º 18, del 14 de febrero de 2016, instaba a la adopción de «medidas urgentes relativas a la reforma de los bancos cooperativos, al aval de la titulización de los que están en dificultades, y el régimen tributario relativo a los procedimientos y la gestión de activos en tiempos de crisis». El proyecto consiste en la creación de una o más sociedades anónimas matrices, a las que se incorporan los bancos cooperativos individuales a

través de un acuerdo. Por encima de todo, se tuvieron en cuenta los riesgos, los activos y la administración.

Se trata de un cambio importante. La reforma de los bancos cooperativos de crédito pretende reducir la fragmentación del sector y superar las debilidades estructurales que surgen de su modelo de negocio, que es particularmente sensible a la economía del territorio. Para concluir este análisis de las actuales reformas en Italia, cabe subrayar que el Estado no va a inyectar más dinero, ni compensará a los bancos por sus pérdidas. De modo que saber y comprender dónde y en qué invertir, y qué proyectos apoyar, será todavía más importante. Es otra de las lecciones que debemos aprender, a fin de impedir que vuelva a ocurrir que se pongan a disposición de los pequeños ahorradores instrumentos de alto riesgo (para más detalles, véase Lanzavecchia y Tagliavini 2016).

Reformas para la resolución de insolvencias

Aparte de las reformas relativas a la reestructuración del sector bancario en sí, se introdujo una serie de procedimientos destinados a hacer más eficientes los procedimientos más eficaces (véase la tabla 4.1).

TABLA 4.1. Reformas en materia de insolvencias (2007-2016)

2007: Ampliación del ámbito del régimen de insolvencia de empresas, coordinación del plan de reorganización y del plan de liquidación, registro de los profesionales que evalúan los planes de insolvencia, restricciones a la responsabilidad del comité de acreedores.

2009: Reducción de los poderes de los tribunales; aumento de los poderes del administrador concursal y del comité de acreedores. Contenido del informe del administrador concursal, preparación del plan de liquidación.

2012: Se facilita el uso de los acuerdos de reestructuración y de los planes de rescate; disposiciones para la financiación puente y la mora temporal de las acciones de los acreedores; protección contra la elusión de las acciones; planes de reorganización con continuidad de la empresa. Posibilidad de emprender el proceso de reorganización sin un plan *(concordato in bianco),* mejora de las disposiciones para renunciar a los contratos de ejecución.

2015: Planes alternativos en las reorganizaciones; cronología específica para el cumplimiento de las tareas por el administrador concursal; más flexibilidad en la venta de activos (menos retrasos,

uso de expertos, menos subastas, asignación al acreedor, pago a plazos); acuerdos de reestructuración financiera.

2016: Cumplimiento extrajudicial de los derecho de cobro garantizados en las relaciones crediticias comerciales; reducción de las demoras en las subastas; reforma de los intereses de los títulos sobre los bienes muebles; empleo de las comunicaciones electrónicas en los casos de insolvencia.

Propuesta Rordorf (2015): Reorganización de la legislación sobre insolvencias, incluida la armonización de la fase común a todos los procedimientos; concentración de la jurisdicción sobre insolvencias en los tribunales de lo mercantil y en los tribunales de lo civil más grandes; aceleración del tratamiento de las crisis empresariales por medio del «procedimiento de alerta».

Fuente: Garrido (2016).

Las reformas emprendidas en 2015 han mejorado la posición de los acreedores en los procedimientos de quiebra, pues les permiten presentar planes alternativos y participar más activamente en la venta de activos, mientras que la última reforma, el «patto Marciano», es una medida innovadora que evita los procesos judiciales interminables y los abrevia en seis meses (Carpinelli *et al.* 2016). Otro beneficio de la reforma es que se facilita el acceso de las PYMES a la financiación.

Conclusión

La crisis financiera y la nueva normativa bancaria han afectado enormemente a los bancos europeos, lo que les ha llevado a revisar sus modelos de negocio. Durante el periodo anterior a la crisis, los beneficios se caracterizaban por un altísimo endeudamiento, se financiaban a bajo coste, y tenían una alta propensión al riesgo.

El sector bancario italiano sigue lastrado por unos altos niveles de préstamos dudosos. Como hemos visto, en Italia se han llevado a cabo muchas reformas destinadas a gestionar los problemas heredados de la crisis. El BCE y la Comisión Europea exigen una drástica reducción de los préstamos dudosos en un breve plazo. Otro dato que hay que señalar es que la aceleración temporal de la eliminación de los préstamos dudosos, durante el periodo de las dificultades, a fin de conseguir aumentos de capital a

través de nuevas ampliaciones, podría tener un impacto negativo en el capital bancario.

La reforma de los bancos cooperativos debería estar terminada a finales de 2017. Conllevará la aparición en escena de las sociedades anónimas de grupos de bancos cooperativos con unos activos de por lo menos 1.000 millones de euros; más de la mitad de ellos estarán regulados por los bancos cooperativos de crédito. En virtud de las nuevas normas, la compañía matriz tendrá poderes «proporcionales a los riesgos» para supervisar los bancos que participen en el contrato de cohesión que establece los criterios de riesgo en términos de liquidez y capital para cada banco cooperativo de crédito. Además, entre la compañía matriz y los miembros hay una garantía conjunta de obligaciones. Obsérvese que esta combinación podía alcanzar un tamaño tal que forme parte de los bancos más grandes, supervisados directamente por el BCE. El hecho de que los bancos cooperativos de crédito representen más del 70 por ciento de todas las instituciones de crédito del país pone de manifiesto la importancia de esta reforma para el sistema bancario italiano.

Resulta interesante señalar que las estrategias de los bancos han cambiado. Las actividades que brindaban oportunidades para los elevados beneficios antes de la crisis por numerosas razones (las condiciones macroeconómicas y de los mercados financieros, etcétera) empezaron a perder cada vez más atractivo.

Mirando al futuro, la estabilidad y la sostenibilidad de los bancos dependerán de cómo consigan adaptarse a los cambios y al entorno. Por añadidura, se está produciendo una transformación hacia los bancos más digitalizados, que están asumiendo un número significativo de inversiones en tecnología. El principal reto para los bancos son las compañías tecnológicas financieras *(FinTech)*, unas empresas que utilizan una oferta multiplataforma de tecnología integrada. Algunas de ellas ya realizan tanto actividades de préstamo como de consultoría, ofreciendo una fuente crediticia alternativa a la de los bancos.

Para concluir, un préstamo, al igual que cualquier deuda, es el valor actual de unos futuros ingresos. Como la economía se está contrayendo, se producen impagos de los préstamos. Sin embargo, ahora el sector privado

se está decantando: las empresas o bien quiebran o están vivas y creciendo rápidamente en una estrategia financiera de apalancamiento cero. Ahora la inestabilidad se está trasladando del sector privado al sector público: ¿cómo es posible devolver la deuda pública en un escenario donde el presupuesto fiscal está contrayéndose y hay un elevado gasto en pago de intereses de la deuda?

Por último, me gustaría plantear si la globalización y la excesiva «financiarización» de la economía (acaso unida al fracaso de la visión de gobernanza estratégica) no habrán generado sin querer una pauta irracional y a menudo contradictoria, que en algunos casos puede haber distorsionado la principal función de los bancos, que (por lo menos para los bancos al por menor) debería ser el apoyo a la economía «real», y en particular a las PYMES y a los pequeños ahorradores.

Agradecimientos

La autora quisiera dar las gracias a Riccardo Biella, Alberto Lanzavecchia, Luca Mazzucchelli, Gianluca Rusconi y Giulio Tagliavini por sus valiosos comentarios. Los puntos de vista expresados en este trabajo son los de la autora y no necesariamente los de las organizaciones a las que está afiliada.

Referencias

Ayadi, R., Llewellyn, D., Schmidt, R., Arbak, E. y de Groen, W. P. (2010), *Investigating Diversity in the Banking Sector in Europe: Key Developments, Performance and Role of Cooperative Banks*, Bruselas, Centre for European Policy Studies [*Diversidad en el sector bancario europeo: la actividad y el papel de las cajas de ahorros*, Madrid, Fundación de las Cajas de Ahorros, 2009].

Banco de Italia (2016a), Bollettino Economico.

— (2016b), *Results of the 2016 European Stress Test*, disponible en https://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2016/stress-test-2016/note-stress-test-2016.pdf

Barbagallo, C. (2016), «Misure urgenti concernenti la riforma delle banche di credito cooperativo e altre misure in materia bancaria», Camera dei Deputati VI Commissione permanente (Finanze), Dipartimento Vigilanza Bancaria e Finanziaria Banca d'Italia, Roma, disponible en https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-vari/int-var-2016/Barbagallo-010316.pdf

BCE (2016), Economic Bulletin.

Carpinelli, L., Cascarino, G., Giacomelli, S. y Vacca V. (2016), «The management of non-performing loans: a survey among the main Italian banks», Banco de Italia, Questioni di economia e finanza, n.º 311, disponible en https://www. bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2016-0311

Garrido, J. (2016), «Insolvency and enforcement reforms in Italy», ponencia de trabajo del FMI n.º WP/16/134, agosto.

ISTAT (2016), «Report Risultati economici delle imprese», disponible en https://www. istat.it/it/files/2016/10/Report-Risultati-economici-imprese-2014.pdf

Lanzavecchia, A. y Tagliavini, G. (2016), «Consultazione Pubblica su 'Disposizioni di Vigilanza in Materia di Gruppo Bancario Cooperativo'», Banco de Italia, disponible en https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/consultazioni/2016/gruppo-bancario-cooperativo/Proff-Lanzavecchia-Tagliavini.pdf

Tarantola, A. (2010), «Concluding remarks to the OECD-Bank of Italy Symposium on Financial Literacy, Improving Financial Education Efficiency», disponible en http://www.oecd.org/daf/fin/financial-education/45486368.pdf

CAPÍTULO 5

LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA EUROPEAS EN UNA ÉPOCA DE CRISIS: EL ERC, EL EIT Y MÁS ALLÁ

João Caraça, Teresa Lago y Daria Gołębiowska-Tataj

La ciencia y la tecnología

A Erwin Schrödinger le debemos el esclarecimiento y la comprensibilidad de las primeras etapas y los orígenes de la ciencia. En su maravilloso librito *La naturaleza y los griegos*, Schrödinger explica cómo los griegos inventaron los conceptos de *naturaleza* y de *ciencia* (la forma de entender la naturaleza) (Schrödinger 1954). No había límites en los asuntos que analizaban los filósofos griegos, y la división del conocimiento en disciplinas, o en compartimentos estancos, todavía no se había producido. Así pues, surgieron muchas y diversas ciencias en el mundo de los reinos y los imperios, hasta la ruptura epistemológica de la modernidad en el siglo XVII, que transformó la naturaleza desde la plétora de mitos y alegorías de antaño en una descripción en términos matemáticos. El triunfo de la modernidad se asociaba con la eficacia de la introducción de un lenguaje simbólico para representar el orden de la naturaleza, capaz de separar a los seres de las normas a las que obedecen, es decir la ontología de la epistemología.

Los presupuestos predominantes del razonamiento científico moderno —el determinismo, el reduccionismo y el dualismo, que significan, respectivamente «la conservación de la información», «el uso del lenguaje matemático» y «la separación entre sujeto y objeto»— hoy en día están siendo seriamente cuestionados, sobre todo porque la preeminencia de la complejidad lo impregna todo.

Pero la ciencia contemporánea ya no es la ciencia de Galileo y de Newton. El éxito de la ciencia moderna en los siglos XVII y XVIII provocó también una evolución peculiar de las estructuras del conocimiento, que originaron conflictos y delimitaciones que finalmente repercutieron en su núcleo. Apartándose de su primer objeto principal, el descubrimiento de las *leyes de la naturaleza,* a lo largo del siglo XX la investigación científica se fue preocupando cada vez más por la *producción de tecnología:* así nació la «tecnociencia». Los esfuerzos científicos realizados durante la Segunda Guerra Mundial y la posguerra dieron lugar a una primera gran transformación de la ciencia (en 1946 la inversión de Estados Unidos en I+D ya era del orden del 0,5 del PIB), donde el ingente flujo de fondos públicos se destinaba predominantemente a estimular la *investigación impulsada por la tecnología*. El equilibrio adecuado entre la financiación a la *investigación impulsada por la curiosidad* y a la *investigación impulsada por la tecnología* dista mucho de estar resuelto hoy en día, a nivel nacional e internacional, lo que suscita preguntas pertinentes sobre la capacidad de atraer hacia las ciencias fundamentales a los jóvenes más brillantes que deseen resolver problemas intrincados y sofisticados.

La imagen social proyectada por la ciencia también sufrió una gran transformación durante la segunda mitad del siglo XX. La imagen primordial de un científico ya no es la de un investigador científico que duda e interroga a la naturaleza, sino más bien la del experto o del asesor que conoce y utiliza soluciones prácticas e implementa medidas para resolver los problemas de la comunidad. La ciencia ha abandonado el aislamiento del espacio universitario y ahora, para verse legitimada, tiene que soportar las limitaciones del espacio público. De hecho, todos los principales temas del presente, en ámbitos que van desde los océanos al cambio climático, desde los transportes a la salud pública, desde el crecimiento y el desarrollo a la desigualdad y la exclusión social, desde el uso de los recursos a la gestión de los grandes sistemas y las ciudades, dependen profunda y exhaustivamente de las tecnociencias (Caraça 1999). Teniendo en cuenta que en este planeta viven siete mil millones de personas, no puede haber una vuelta al pasado.

A finales de la década de 1990, Europa expresaba su preocupación por el ensanchamiento de la brecha de su desempeño respecto a la ciencia y la tecnología de Estados Unidos. Para entonces había un consenso generalizado en el concepto de que una economía basada en el conocimiento era el principal factor del crecimiento, la competitividad y el empleo. Y el reconocimiento de que la investigación y la innovación constituían el núcleo de la nueva economía apuntaba a la necesidad de definir una nueva estrategia para el futuro.

En el Consejo Europeo de Lisboa de 2000, la UE anunció su ambicioso objetivo de llegar a ser, para 2010, la economía basada en el conocimiento más dinámica y competitiva del mundo. Uno de los proyectos que se pusieron en marcha en el Consejo de Lisboa fue el Espacio Europeo de Investigación (ERA), un medio para consolidar un marco de referencia para la investigación en Europa, ya que se reconocía que la UE se estaba quedando rezagada respecto a Estados Unidos y Japón en materia de investigación e innovación. Para entonces el gasto en I+D en la UE (*gross expenditure on research and development*, GERD) era del 1,9 por ciento del PIB, frente al 2,7 por ciento en Estados Unidos y el 3,1 por ciento en Japón.

Dos años después, en el Consejo Europeo de Barcelona de 2002, la UE se comprometió a incrementar el esfuerzo europeo en investigación al 3 por ciento de su PIB para 2010, con la disposición de que dos tercios (el 2 por ciento) debían financiarse a través de la inversión privada, y un tercio (el 1 por ciento) a través del sector público. ¿Por qué ese objetivo? La explicación más razonable es que el valor del 3 por ciento es un mito europeo moderno, surgido en la época que los franceses denominan «les 30 glorieuses». De hecho, esa cifra aparece por primera vez en el documento titulado «Réflexions pour 1985», publicado en 1964 por el Commissariat Général du Plan francés. En ese importante informe se afirmaba que para 1985 (a la sazón el horizonte de veinte años), Francia tenía que dedicar a I+D por lo menos el 3 por ciento de su PIB —el nivel del indicador de ciencia y tecnología en Estados Unidos en 1964. Ese espejismo del 3 por ciento ha sido la obsesión de las políticas de ciencia y tecnología en Europa desde entonces.

Sin embargo, el análisis de la financiación de ese gasto en Estados Unidos resulta muy esclarecedor: en 1964, el Gobierno federal financiaba el 65 por ciento del total (una disminución respecto al 75 por ciento de principios de los años cincuenta). El sector privado invertía poco más del 30 por ciento (casi el 1 por ciento del PIB estadounidense, e hicieron falta quince años —hasta 1980— para que Estados Unidos equilibrara la financiación de gasto en I+D entre los sectores público y privado).

La competencia con Estados Unidos y Japón en los años del cambio de siglo fue feroz. La UE soñaba con reconquistar la preeminencia geopolítica, y el euro ya llamaba a las puertas. Pero en materia de ciencia y tecnología, Europa tan solo podía contar con los Programas Marco, con el Centro de Investigación Común (JRC), con una ERA aún en pañales, y con una colección de políticas nacionales de investigación coordinadas de manera muy difusa. El Método Abierto de Coordinación, que entonces se anunció a bombo y platillo como el principal vector del futuro en materia de políticas de ciencia y tecnología, posteriormente demostró no ser más que una ilusión. Europa estaba luchando contra molinos de viento. Y a la UE le faltaba personal de investigación —personas bien formadas, altamente cualificadas, con orientación empresarial y verdaderamente comprometidas y dispuestas a alargar la mano y conectar con el mundo multipolar que estaba despertando. En el cambio de siglo, había 400.000 trabajadores científicos de origen europeo trabajando en instituciones estadounidenses.

Pero la «euroforia» estaba desbocada. Estallaron un par de burbujas financieras antes de que se iniciaran las crisis en 2007-2008, para recordarnos que el mundo seguía siendo peligroso. La Estrategia de Lisboa de la UE significaba que se necesitaban más nuevas tecnologías para que Europa llegara a ser más competitiva. Los coordinadores de los Programas Marco recibieron instrucciones de proseguir en esa línea. La presión iba en aumento, y la Comisión Europea reaccionó, planteando dos nuevas iniciativas. Tenían unos objetivos y unos horizontes muy distintos. Dieron lugar a dos nuevas instituciones europeas: (i) la primera (que obedecía a un planteamiento ascendente) condujo a la creación del Consejo Europeo de Investigación (ERC); (ii) la segunda (de un carácter más descendente)

condujo a la creación del Instituto Europeo de Innovación y Tecnología (EIT).

Durante casi una década la comunidad científica había acariciado la ambición de ver cómo se consolidaba en Europa una nueva estructura de financiación para apoyar la mejor investigación básica. Tuvieron lugar numerosos debates en diferentes foros y a distintos niveles, desde los grupos de científicos hasta las organizaciones de investigación y los funcionarios de máximo nivel. Las expectativas eran muy altas cuando en 2005 la Comisión Europea propuso la creación de IDEAS —el programa de investigaciones pioneras dentro del 7.º Programa Marco.

Los argumentos a favor de la creación del ERC corrieron a cargo de los comisarios Philippe Busquin y, posteriormente, Janez Potockik. Por otra parte, el EIT fue la culminación de un proceso que puso en marcha José Manuel Durão Barroso, a la sazón presidente de la Comisión Europea, para instalar en Europa una red de institutos dedicados a la tecnología y la innovación siguiendo el ejemplo de Estados Unidos. Pero en 2010 Europa estaba aún muy lejos del valor del 3 por ciento del PIB en términos del indicador del gasto total en investigación.

El ERC: una historia de éxito europeo en materia de financiación a la investigación científica

Los primeros años

En julio de 2005 ya se había formado el Consejo Científico del ERC: estaba formado por veintidós académicos e investigadores escogidos al margen de su nacionalidad o de su competencia de una lista de casi 300 nominados recopilada entre aproximadamente cuarenta organizaciones representativas de la comunidad científica en Europa (ERC 2005).

La primera reunión se celebró en Bruselas a mediados de octubre de 2005. Se reiteró el compromiso de la Comisión de garantizar la autonomía del Consejo Científico y de asegurarse de que pudiera trabajar de forma independiente y libre de intereses políticos o ajenos. Además, lo que resultaba igual de importante, se garantizó el pleno apoyo del comisario y

del reducido número de funcionarios designados para que ayudaran al Consejo Científico con las complejidades y los vericuetos jurídicos de la Comisión Europea. El comisario volvió a instar a los miembros del Consejo Científico a empezar a trabajar de inmediato en la preparación del ERC, incluso de forma no oficial, mientras tenían lugar las negociaciones políticas sobre el Programa Marco y sus programas específicos, ya que se esperaba que dichas negociaciones concluyeran a finales de 2006. Se esperaba que el arranque del programa IDEAS tuviera lugar a principios de 2007. Una vez garantizada su autonomía y su libertad, el recién creado Consejo Científico aceptó el reto y sus miembros iniciaron los trabajos de preparación, comprometiéndose a presentar ideas creativas y propuestas estimulantes, y decididos a maximizar los objetivos y el impacto científicos del ERC. Se acordó elegir muy pronto un presidente y dos vicepresidentes del Consejo Científico. Fotis Kafatos, un biólogo molecular, fue elegido como primer presidente.

El ERC estaba «despegando»; de forma no oficial, y también de forma voluntaria, ya que el trabajo de los miembros del Consejo Científico no iba a estar remunerado, salvo los gastos de viaje, que serían sufragados por la Comisión Europea; no se les reconoció el derecho a percibir unos honorarios por asistir a las reuniones hasta mucho después (2011). Los miembros del Consejo Científico estaban entusiasmados y llenos de sueños. Iban a establecer en Europa la estructura que les habría gustado ver mucho antes en su propia trayectoria profesional.

Por consiguiente, 2006 se convirtió en un año frenético y decisivo en la preparación del ERC como una extraordinaria organización paneuropea de financiación concebida para apoyar a los mejores científicos y expertos. Se invirtieron considerables esfuerzos para sentar las bases de la fase operativa, y se abordaron, por un lado, los principales principios operativos, pero también las cuestiones más prácticas. Estaba claro que las decisiones que tomaban los miembros del Consejo iban a tener una influencia muy sustancial en el estilo y en la cultura de funcionamiento del ERC desde sus comienzos, y por consiguiente en sus logros a más largo plazo.

Se acordó que, aparte del informe periódico a la Comisión, el ERC debía asumir simultáneamente el debido alto estándar de transparencia para

garantizar la comunicación, con los principales interesados y con la comunidad científica, sobre las deliberaciones, las actividades y los logros del programa. Un alto nivel de confianza entre la comunidad científica resultaría decisiva para el ERC en sus intentos de crear cierta capacidad de influencia a favor de las mejoras estructurales del sistema de investigación en Europa.

Era preciso diseñar la hoja de ruta al máximo nivel posible de ambición, adoptando las mejores prácticas, si lo que se pretendía era que se produjeran efectos de «contaminación positiva» en el sistema europeo de investigación. La Comisión Europea iba a encargarse de aportar los medios y de ser el garante de la autonomía del ERC (Comisión Europea, 2006).

Una vez identificados los principales problemas de la investigación en Europa —baja visibilidad, disminución de las inversiones en I+D, fragmentación de las actividades de investigación y financiación— el Consejo Científico del ERC pasó a establecer su ambiciosa estrategia general. Eso conllevaba la definición del Programa de Trabajo anual, la elección de la metodología de evaluación de los trabajos, los procesos para controlar las operaciones científicas y la gestión, y también la comunicación con los interesados y con la comunidad científica.

En términos de estrategia científica, se tomaron numerosas decisiones: el ERC debía complementar otros planes de investigación en Europa, como los organismos de financiación a la investigación que operaban a nivel nacional, al tiempo que alentaba las investigaciones de máximo nivel por el procedimiento de apoyar las investigaciones pioneras promovidas por los investigadores en todos los campos, sobre la base de la excelencia científica, donde el término «investigación pionera» significaba una nueva forma de entender la investigación básica, evitando las distinciones entre «básica» y «aplicada», entre «ciencia» y «tecnología», y entre las disciplinas tradicionales, ignorando al mismo tiempo también las fronteras disciplinarias. El único criterio debía ser la excelencia en términos de los equipos individuales y del proyecto de investigación propuesto. El ERC iba a invertir en talento investigador, proponiendo becas atractivas y flexibles bajo el control total del investigador principal.

La nacionalidad del investigador debía ser irrelevante, y las convocatorias estaban abiertas a todas las nacionalidades del mundo, con la única condición de que la investigación debía llevarse a cabo en una organización anfitriona ubicada en un país miembro de la Comunidad Europea o en un país asociado.

El Consejo Científico constataba la necesidad de crear una estructura expresamente dedicada a apoyar la implementación del programa IDEAS. Dicha estructura debía contratar un número limitado de trabajadores con un elevado grado de competencia y experiencia en los distintos campos del saber. Tenía que funcionar con una estructura reducida y con un alto grado de eficiencia. El director, aunque fuera un funcionario de la Comisión, sería nombrado por el comisario tras deliberarlo con el Consejo Científico, conforme a la política acordada.

Además, el Consejo Científico del ERC decidió reclutar a un secretario general, a una persona de gran experiencia, con un perfil científico reconocido y de renombre en políticas científicas, que, en colaboración con el director de la estructura dedicada, debía asegurarse de que la estrategia y el programa de trabajo establecidos por el Consejo Científico se implementaran eficaz y fielmente. El secretario general debía atender e informar al Consejo Científico. La plaza de secretario general se convocó de inmediato, y su nombramiento oficial por el Consejo Científico tuvo lugar en agosto de 2006, después de deliberarlo con el comisario.

Además de crear una página web del ERC, donde todas las decisiones y todos los resultados fueran accesibles para la comunidad científica y el público en general, el Consejo Científico también tomó la decisión de celebrar sus reuniones cada vez en un país miembro o asociado distinto. Eso le brindaba la posibilidad de un contacto directo con los responsables de la toma de decisiones del país, y también de organizar una sesión abierta con la comunidad científica para el intercambio de ideas. A menudo ese tipo de sesiones abiertas incluían presentaciones por parte de los investigadores becados por el ERC, sus embajadores más entusiastas.

El lanzamiento de la ERC tuvo lugar el 27 de febrero de 2007 en Berlín, durante la presidencia alemana de la UE. Ese mismo año, la Comisión Europea creó la Agencia Ejecutiva del Consejo Europeo de Investigación,

la estructura *ad hoc* para apoyar y gestionar los proyectos de investigación y todas las actividades de la ERC (Comisión Europea 2007). La primera convocatoria de propuestas de proyectos se publicó poco después de la ceremonia de presentación, al tiempo que a través de la página web se ponía a disposición de los interesados una Guía para los Aspirantes y una Guía para los Evaluadores.

Las actividades del ERC

Las becas del ERC se diseñaron para que resultaran económicamente atractivas para los mejores investigadores, flexibles para que pudieran adaptarse fácilmente durante la ejecución del proyecto, y transferibles, de modo que la beca estuviera vinculada al investigador y no a la institución anfitriona que firmara el contrato. La administración y la presentación de informes se hacían simples y transparentes para que el investigador pudiera dedicar más tiempo a las tareas de investigación.

Cada beca debía tener una dotación fija institucional para gastos generales (el 20 por ciento) y la institución anfitriona no estaba autorizada a recibir ninguna financiación adicional del ERC para tareas administrativas. La evaluación se haría por el proceso de *peer review* en dos etapas, y se encomendaría a veinticinco comités transversales de alto nivel en tres ámbitos genéricos: diez comités en Ciencias Físicas e Ingeniería, nueve comités en Ciencias Biológicas y de la Vida, y seis comités en Ciencias Sociales y Humanas. Los evaluadores elegidos podían proceder de cualquier parte del mundo en función de su alto nivel de pericia, y se reunirían en las oficinas de la Agencia Ejecutiva del ERC en Bruselas para realizar las evaluaciones, con la ayuda de un colectivo de evaluadores a distancia. Algunos tipos de becas incluirían una entrevista del comité al candidato durante la reunión de evaluación. Aparte de ser responsables de la evaluación de las propuestas, los comités también debían tomar las decisiones relativas a la financiación.

El Consejo Económico del ERC seguiría siendo plenamente responsable de la evaluación, aunque no participara directamente en ella, dado que debía

elegir a los miembros de los comités, estar presente en las reuniones de evaluación y supervisar la calidad de todo el proceso.

El ERC empezó a financiar dos planes de becas que se desarrollaban en paralelo cada año: el primero, las *Starting Grants* (becas de arranque), para los candidatos que se encuentran en las primeras fases de su carrera como investigadores independientes (entre un mínimo de dos y un máximo de siete años después de su doctorado), con un importe máximo de 1,5 millones de euros durante un periodo de cinco años (se podía autorizar el abono de 500.000 euros adicionales en determinadas circunstancias justificadas); el segundo, para los investigadores de renombre con un historial reconocido de logros, las *Advanced Grants* (becas avanzadas), por un importe de un máximo de 2,5 millones de euros durante un periodo de cinco años (con financiación adicional de hasta 1 millón de euros en determinadas circunstancias justificadas). Por razones presupuestarias, que se explican a continuación, en 2007 las únicas becas disponibles fueron las *Starting Grants*.

Aprendiendo de la experiencia, el Consejo Científico introdujo en 2010 un nuevo tipo de beca, las *Consolidator Grants*, destinadas a apoyar a los investigadores en fase de consolidación de su propio equipo o programa de investigación (entre siete y doce años después de su doctorado), por un importe máximo de 2 millones de euros durante un periodo de cinco años. A la vista del éxito de las distintas convocatorias, en 2011 el Consejo Científico decidió crear otro tipo de becas, las *Proof of Concept Grants* (becas de demostración de concepto), para permitir que las investigaciones financiadas por el ERC puedan ser llevadas a la fase de predemostración a través de una financiación adicional, por un importe máximo de 150.000 euros durante un periodo de doce meses.

Siendo coherente con su enfoque experimental, el Consejo Científico lanzó otro tipo de financiación, las *Synergy Grants* (becas de sinergia), para permitir que un pequeño grupo de investigadores destacados y sus equipos pongan en común su cualificación, sus conocimientos y sus recursos complementarios, a fin de afrontar conjuntamente problemas transversales de investigación que sean demasiado complejos de abordar por un único equipo; la financiación ascendía a un máximo de 15 millones de euros

durante un periodo de seis años. Sin embargo, este plan de becas no se prolongó más allá de su fase experimental (2012).

El presupuesto global del programa IDEAS para el periodo 2007-2013 era de 7.510 millones de euros, aproximadamente el 15 por ciento del presupuesto total del 7.º Programa Marco. Sin embargo, su estructura anual no era constante durante todo el periodo, ya que iba aumentando gradualmente desde aproximadamente 300 millones de euros el primer año (2007) hasta más de 1.755 millones en 2013. Por consiguiente, el Consejo Científico decidió que en 2007 hubiera una única convocatoria, exclusivamente para las *Starting Grants*, mientras que el plan de las *Advanced Grants* sería el único que se iba a convocar en 2008. A partir de ese año ambos planes se convocaron anualmente.

De forma inesperada, la primera convocatoria recibió 9.167 solicitudes, lo que venía a demostrar lo mucho que deseaba la comunidad científica un programa de esas características. El presupuesto únicamente permitía la financiación de 299 becas, lo que dio lugar a una tasa de éxito extraordinariamente baja, incluso para un programa tan competitivo y selectivo. Se hicieron algunos ajustes en el procedimiento de solicitud (para ahorrar tiempo a los investigadores, la presentación en dos fases pasó a ser en una sola fase, con una evaluación en dos pasos), y también se restringieron las condiciones para volver a presentar las solicitudes.

A partir de ese momento el número de solicitudes se estabilizó, habitualmente en torno a las 4.000 al año por cada una de las convocatorias de *Starting Grants* y *Consolidator Grants*, con una tasa media de éxito del 11 por ciento. El número de solicitudes para las *Advanced Grants* siempre se mantuvo por debajo de las 2.400, con una tasa media de éxito del 14 por ciento.

A lo largo de los siete años del programa IDEAS, el grado de interés por el ERC fue siempre extraordinariamente elevado. En conjunto, se recibieron 30.366 solicitudes para las *Starting Grants* y las *Consolidator Grants*, de las que 2.645 tuvieron éxito. En cuanto a las *Advanced Grants*, el número global de solicitudes recibidas durante ese periodo fue de 12.756, de las que se financiaron 1.709.

En una fase muy temprana, el Consejo Científico tomó la decisión de crear unos cuantos grupos de trabajo internos a fin de abordar asuntos relevantes y preparar documentos y resoluciones para su debate y aprobación por el plenario:

- *Grupo de trabajo de acceso libre:* la cuestión del acceso libre se debatió en una fase muy temprana, incluso antes de que se concedieran las primeras becas. Mientras tanto, se creó un grupo de trabajo dentro del Consejo Científico, y posteriormente se dieron unas directrices que afirmaban que todas las publicaciones revisadas colegiadamente y financiadas por el ERC deberían ser de acceso libre poco después de su publicación.
- *Grupo de trabajo de equilibrio de género:* sobre la base de que los hombres y las mujeres son igualmente capaces de realizar excelentes investigaciones pioneras, en 2008 el Consejo Científico decidió crear un grupo de trabajo específico para supervisar las cuestiones relacionadas con el equilibrio de género en el seno de las actividades del ERC. Teniendo en cuenta las diferencias de género detectadas en los resultados de los primeros tres años de convocatorias, el grupo de trabajo redactó el «plan de igualdad de género del ERC 2007-2013», que fue refrendado por el Consejo Científico en diciembre de 2010.
- *Grupo de trabajo para el fortalecimiento de la participación internacional:* este grupo de trabajo, creado en 2009, se centraba en supervisar e identificar formas de estimular la participación en las convocatorias del ERC de investigadores de países de fuera de la UE.
- *Grupo de trabajo para las relaciones con la industria:* una consecuencia de la idea del Consejo Científico de que la relación del ERC con el sector empresarial e industrial debía tenerse en cuenta cuidadosamente debido a su relevancia para la realización de investigaciones pioneras, pero también como demostración de la contribución del ERC a la economía europea.

En una fase posterior se crearon otros dos grupos de trabajo:

- *Grupo de trabajo para la ampliación de la participación:* este grupo pretendía contribuir a una cultura europea de competitividad verdaderamente incluyente en materia de ciencias, y centrarse en incrementar la participación de investigadores en las convocatorias del ERC, concretamente de las regiones de la UE con un menor desempeño en investigación.
- *Grupo de trabajo en los principales indicadores de desempeño:* el papel principal de este grupo era desarrollar una hoja de ruta para supervisar y evaluar el cumplimiento de su misión por parte del ERC, más allá de los indicadores y los objetivos, a fin de apoyar las políticas a corto, medio y largo plazo del Consejo Científico.

La evaluación a medio plazo y los cambios en la estructura

Desde la creación del ERC se había previsto una evaluación a medio plazo de sus estructuras y sus mecanismos. La llevó a cabo a principios de 2009 un comité de expertos independientes designados por la Comisión. En su informe, aunque reconocían que «por primera vez se ha creado un instrumento verdaderamente paneuropeo e independiente desde el punto de vista científico para la investigación pionera, con lo que se ha establecido un nuevo estándar para la excelencia en Europa» y «la entusiasta contribución inicial de la comunidad científica en este éxito», así como «el posible efecto de contagio que ha provocado el ERC en algunos sistemas nacionales», los miembros del comité planteaban algunas recomendaciones, concretamente respecto a una organización más coherente y a la necesidad de aglutinar en un solo cargo las funciones del secretario general y del director de la Agencia Ejecutiva (ERC 2009).

A raíz de las recomendaciones, se crearon una Comisión Permanente de Comités de Expertos y una Comisión Permanente sobre Conflictos de Intereses, Malas Prácticas Científicas y Ética, formadas por miembros del Consejo Científico y con el deber de informar al mismo. Otra consecuencia fue que, a partir de 2013, el presidente del ERC ya no se elige de entre, y por, los miembros del Consejo Científico, sino que será designado para el cargo por el comisario, en calidad de funcionario de la Comisión.

Durante el periodo de siete años del programa IDEAS, el ERC logró un elevado estatus de visibilidad, y se convirtió en una referencia mundial como organización dedicada a financiar proyectos con las mejores prácticas, al tiempo que apoya la ciencia y la erudición de máximo nivel. Su impacto en la comunidad científica internacional ha sido reconocido en reiteradas ocasiones.

Partiendo de esa base, la Comisión Europea decidió que el ERC iba a seguir adelante con el 8.º Programa Marco, como parte del primer pilar del proyecto Horizonte 2020, «Ciencia Excelente». Al ERC se le asignó un presupuesto total de 13.100 millones de euros para el periodo 2014-2020, sensiblemente mayor que en el programa anterior, ya que el ERC representa aproximadamente el 17 por ciento del presupuesto total de Horizonte 2020.

Así pues, las perspectivas para el futuro son muy positivas. Además, la demanda de becas del ERC sigue siendo muy alta. Claramente Europa necesitaba un organismo científico independiente verdaderamente paneuropeo, que financiara las investigaciones pioneras con un elevado nivel de excelencia. Todos esperan que el ERC siga adelante con la misma ambición, creciendo hasta alcanzar la madurez y la estabilidad, sin perder su carácter inventivo y creativo original.

EIT: una institución de inversiones de impacto para fomentar la innovación y el emprendimiento

Los primeros años

Europa posee algunos componentes importantísimos de un ecosistema innovador: una investigación, unas universidades y una industria excelentes. Sin embargo, esos cruciales componentes sistémicos no han bastado para dejar atrás a Estados Unidos y a Japón. No se han alcanzado las metas de la Estrategia de Lisboa 2000, y de hecho la brecha en materia de innovación ha ido en aumento.

Una evaluación a medio plazo de la Estrategia de Lisboa ha tenido como consecuencia, entre otras cosas, la creación del Instituto Europeo de Innovación y Tecnología (EIT), un instrumento de financiación pequeño y

experimental, que se fundó como un organismo de la UE. El nuevo Instituto, con sede central en Budapest, tiene como misión revisar el modelo de financiación para la investigación y la innovación de los Programas Marco, y proponer un nuevo enfoque. Los estatutos del EIT, aprobados por las máximas instituciones de la UE, concedían un grado de libertad sin precedentes al órgano de gobierno de esta institución a la hora de formar tipos novedosos de asociaciones entre la industria y el mundo académico, denominadas Comunidades de Conocimiento e Innovación (CCIs, en inglés *Knowledge and Innovation Communities,* KICs).

El mandato del EIT consistía en financiar las CCIs con becas anuales durante un periodo de entre siete y quince años. Teniendo en cuenta el presupuesto más bien limitado de 308 millones de euros que inicialmente se le asignó al EIT para cuatro años (2008-2012), muchos consideraron que el EIT y sus CCIs eran un proyecto político, y fueron ampliamente cuestionados por distintas razones. A pesar de todo, este audaz experimento en materia de políticas ha desarrollado una nueva forma de pensar radicalmente nueva y un novedoso modelo de gobernanza. A consecuencia de todo ello, ha surgido por toda Europa un ecosistema alternativo de innovación en red (Tataj 2015).

El EIT se creó en medio de la crisis financiera de 2008. Su presidente fue elegido en la primera reunión del Consejo de Gobierno, celebrado el 15 de septiembre de 2008 bajo los auspicios del presidente de la Comisión Europea, exactamente el mismo día que Lehman Brothers —el cuarto mayor banco de inversión de Estados Unidos— se declaraba en bancarrota. La historia de esta institución está estrechamente vinculada a los esfuerzos de la Unión Europea y de sus Estados miembros para superar lo que se ha materializado como la crisis más grave para las economías europeas desde la Gran Depresión. En términos concretos, esta inestabilidad ha quedado demostrada por la cuantía del presupuesto del EIT. Fue el entusiasmo y la determinación de Martin Schuurmans, primer presidente del Consejo de Gobierno, lo que hizo posible la rápida puesta en marcha del Instituto.

En un primer momento, poner a prueba nuevos modelos de innovación en medio de la crisis ofreció rápidamente unos resultados prometedores. Las CCIs se consideraron un experimento satisfactorio. En 2013, el Consejo

y el Parlamento acordaron incrementar el presupuesto del EIT hasta los 2.700 millones de euros. Dos años después, durante el periodo de estancamiento económico, el presupuesto revisado del EIT que se proponía en el Plan Juncker se recortaba un 10 por ciento, y otro 40 por ciento en 2016.

No obstante, el EIT, con su modelo de CCIs de asociaciones transnacionales entre la industria y el mundo académico, ha tenido un importante mecanismo multiplicador financiero. Modificó el modelo sistémico de financiación de la investigación y la innovación mediante subvenciones y lo convirtió en una herramienta financiera. El marco principal del modelo basado en las CCIs era el «Triángulo del Saber», es decir la combinación de investigación, formación e innovación (que rápidamente se tradujo al lenguaje del EIT como investigación, formación y negocios). Mientras que los Programas Marco consolidaban una larga tradición de financiación a la colaboración entre la industria y el mundo académico, la formación era un nuevo elemento a introducir en el sistema. Además, el EIT ha puesto el acento en fomentar el emprendimiento en las asociaciones del Triángulo del Saber.

Los programas de formación debían centrarse en la innovación, y llevaban el marchamo del EIT en forma de títulos y diplomas de máster, doctorado y posdoctorado. Las actividades relacionadas con las empresas, como, por ejemplo, la transferencia y la comercialización de tecnología, debían estimular la innovación en las grandes empresas, fomentar la creación de nuevas compañías y *start-ups,* y apoyar a las empresas innovadoras a lo largo y ancho de Europa. Las actividades relacionadas con la innovación debían atraer a las personas de máximo talento, procedentes de las organizaciones asociadas y de todo el mundo, y trabajar con ellas. En términos de negocios, esas actividades consistían en la oferta de crear una CCI a los clientes internos externos que fueran tanto socios en el consorcio como futuros clientes o usuarios.

El emprendimiento en el sentido más amplio es un catalizador de los procesos de creación de valor, se identificó acertadamente como el eslabón que faltaba en el Triángulo del Saber y fue introducido en todas las actividades de las CCIs. Las CCIs debían ser instrumentos de formación

para el emprendimiento, y para la incubación de las empresas y las infraestructuras de aceleración por toda Europa. El emprendimiento se ha convertido en un factor de integración del Triángulo del Saber, capaz de superar las divisiones entre la industria y el mundo académico a través de la formación para el emprendimiento, el apoyo a la creación de empresas y el crecimiento de las iniciativas impulsadas por la innovación ya existentes. La Agenda de Innovación Estratégica (SIA) también introdujo un diploma con el marchamo del EIT para programas de formación en las CCIs. También fue un vehículo para publicitar el Premio EIT al Emprendimiento para las iniciativas surgidas de las CCIs, y la Mesa Redonda EIT para Emprendedores como medio de consolidar un vínculo entre la comunidad emprendedora del EIT y la industria del capital riesgo. Todo ello se hizo con la idea de que el EIT y las CCIs debían contribuir a fomentar la cultura emprendedora en Europa.

Los reguladores concedieron un grado de autonomía sin precedentes al Consejo de Gobierno del EIT en términos de libertad de acción para decidir sobre el enfoque y la gobernanza. El Consejo utilizó esa libertad para diseñar una Convocatoria de Propuestas para las CCIs radicalmente diferente, y más tarde la Agenda de Innovación Estratégica del EIT, el principal documento que define los puntos de vista de esta institución. La flexibilidad se manifestó en numerosas desviaciones de las normas de la Comisión Europea, pero, lo que tal vez es más importante, en una declaración de voluntad política de permitir de verdad que el EIT experimente.

A consecuencia de todo ello, el Instituto declaró su ambición de llegar a ser un «instituto de inversiones de impacto», más que de un organismo dedicado a conceder becas. Eso se manifestó en la consideración de las CCIs como una cartera, y por tanto de tomar las decisiones de asignación de becas en función de su propuesta de valor y de su plan de negocio, del cumplimiento de las expectativas, y de sopesar una visión para el futuro de acuerdo con la posibilidad de cumplir los resultados y lograr el impacto esperado. El proceso de concesión de las becas era parecido al enfoque del capital riesgo, donde el valor se define en términos económicos. En el caso de las CCIs, el valor radicaba en su capacidad de obtener soluciones para

los grandes desafíos sociales, de impulsar el crecimiento económico y de crear empleo. En resumen, el EIT, tal y como lo definen sus ambiciosas metas, debía convertirse en una institución para el emprendimiento, una especie de inversor en una CCI y en gestor de una cartera de CCIs, y no en un organismo de financiación de la UE al estilo tradicional, lo que se expresaba a través de su misión: «Convertirse en el catalizador de un cambio radical en la capacidad y el impacto de la innovación en la Unión Europea».

Estructura y perspectivas del EIT

Por consiguiente, las CCIs no son programas de subvención. Las CCIs son asociaciones privadas-públicas paneuropeas donde se han reunido los institutos de investigación, las universidades y las empresas, así como, en algunos casos, las ONGs y los organismos públicos. Se basan en el marco conceptual de un Triángulo del Saber, que es un tipo específico de red de innovación, que en su caso tiene aproximadamente seis nodos de coubicación. Cada nodo es un núcleo de un ecosistema local de innovación y un punto de acceso a la red europea. Las CCIs son entidades jurídicas autónomas, independientes, con un compromiso financiero de siete años por parte de sus socios. Son gestionadas por un CEO con poder ejecutivo sobre todos los recursos de las CCIs y una estructura de gobernanza que permite que los socios se incorporen y abandonen los consorcios.

Su plan financiero refleja (o debería reflejar) un enfoque que tiende a la autosostenibilidad financiera basada en una propuesta de valor y un modelo de negocio impulsado por el mercado. Podría centrarse en la creación de empresas a través de nuevas compañías y *start-ups*, o en conceder licencias de tecnología y patentes, y la oferta de productos y servicios formaría parte del plan de autosostenibilidad. La viabilidad del plan se confirma por el hecho de que el 75 por ciento de la financiación de las CCIs procede de sus socios, de la industria y las universidades por igual.

Se concedió a las CCIs libertad de decidir su estructura legal, su modelo de gobernanza, su organización y su estrategia, lo que validaba el enfoque del EIT sobre innovación en la gestión y la financiación. Ese enfoque debía

potenciar las iniciativas desde abajo y fomentar el pensamiento empresarial, por ejemplo a través del modelo de negocio de las CCIs y su justificación económica, su financiación privada (coinversión), la estructura de gobernanza efectiva, las normas de propiedad intelectual y la eficiencia operativa.

En 2010 el EIT creó las tres primeras comunidades: Climate-KIC, EIT ICT Labs (posteriormente el nombre cambió a EIT Digital) y KIC InnoEnergy. Se seleccionaron otras dos comunidades en una convocatoria que se puso en marcha en 2014: EIT Health y EIT Raw Materials (véase la tabla 5.1). Por último, una convocatoria lanzada en 2016 dio lugar a la creación de una nueva CCI, EIT Food, y otras dos convocatorias que se anunciarán en 2018 buscarán nuevas CCIs en los campos de movilidad urbana y de manufacturas de valor añadido.

Cada CCI tiene un área de atención, una configuración jurídica y una estructura y estrategia operativas específicas. Climate-KIC aspira a desarrollar soluciones para mitigar y adaptarse al cambio climático. Permite a las universidades y a las empresas asociarse con las regiones y las ciudades para diseñar soluciones de prueba de concepto. Su principal hito es un Viaje de Aprendizaje Contextual, un curso intensivo en la creación de nuevas iniciativas. Al igual que otras CCIs, tiene un número limitado de nodos de coubicación en los principales centros europeos de innovación, y también ha establecido una estructura paralela de centros regionales de implementación (CRIs), que son el banco de pruebas de las innovaciones que surgen del CCI. EIT Digital (anteriormente EIT ICT Labs) innova en el área de la futura sociedad de la información y la comunicación. Fomenta un entorno abierto de innovación y, conforme a su modelo de «portador de catalizador», intenta acelerar la innovación en empresas consolidadas como Siemens, Ericsson y Nokia, por nombrar tan solo unos pocos socios. KIC InnoEnergy afronta los retos relativos a las energías sostenibles. A través de su «Autopista» interconecta las *start-ups* europeas con sus potenciales clientes, es decir los mayores productores y distribuidores de energía de Europa. A cambio de conseguir el primer cliente, las compañías jóvenes comparten un porcentaje de su capital. Tanto EIT Health como EIT Raw Materials fueron seleccionadas a finales de 2014. Para ellas 2015 fue el año

de incorporación, de reunir a los socios y de poner en marcha las primeras actividades. EIT Health se centra en desarrollar innovaciones para una vida saludable y una vejez activa, y en suministrar a Europa nuevas oportunidades de emprendimiento. EIT Raw Materials es líder en actividades de experimentación y comercialización relacionadas con la extracción y la explotación de materias primas y productos reciclables.

TABLA 5.1 Comunidades de Conocimiento e Innovación, nodos de coubicación y principales socios en 2015

Nombre	*Nodos de coubicación*	*Principales socios industriales y no académicos*	*Principales socios académicos*
1. Climate-KIC	Londres, Berlín, París, Saclay, Zúrich, Eindhoven/Randstad	Aeropuerto de Ámsterdam Schiphol, Arcadis, Aster, Bayer Technology Services, Ayuntamiento de Birmingham, CEA, Deltares, DGF Suez, Grundfos, Institute for Sustainability, KLM, South Pole Group, Velux A/S	Chalmers University of Technology, ETH Zúrich, Julich Forschungszentrum, GFZ Potsdam, Imperial College London, INRA, TNO, Potsdam Institute for Climate Impact Research, Universidad Técnica de Dinamarca, Universidad de Tecnología de Berlín, TU Delft, Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, Université Pierre et Marie Curie, Universidad de Copenhague, Universidad de Utrecht, Instituto Valenciano de Competitividad Empresarial, Wageningen University and Research Institute

Nombre	*Nodos de coubicación*	*Principales socios industriales y no académicos*	*Principales socios académicos*
2. EIT Digital (anteriormente EIT ICT Labs)	Berlín, Eindhoven, Helsinki, Londres, París, Estocolmo, Trento	Alcatel Lucent, BT Group, CEA, Engineering, Ericsson, Intel, Nokia, Oce, Orange, Philips, SAP AG, Siemens, T-Labs, Telecom Italia, Thales Group, TNO, Trento RISE, VTT	Universidad Aalto, CWI, TU Delft, DFKI, TU Eindhoven, Fraunhofer, INRIA, Institute Mines-Telecom, KTH Royal Institute of Technology, Universidad Paris-Sud, SICS, TU Berlín, University College London, Universidad de Twente, UPMC
3. KIC Inno-Energy	Eindhoven/Lovaina, Barcelona/Lisboa, Grenoble, Estocolmo, Cracovia, Stuttgart/Karlsruhe	Alfen, Areva, Bay Zoltan Nonprofit Ltd., CEA, Eandis, EC Grupa, EDF, EDP, ENBW, ENGIE (GDF SUEZ), Gas Natural Fenosa, Iberdrola, inno AG, MetalERG, Schneider Electric, Steinbelseuropa-Zentrum S'Tile, Novargi, TURON Group, Total	AGH University of Science and Technology, Universidad de Aix-Marseille, BarcelonaTech, Universidad de Tecnología de Eindhoven, ESADE, Grenoble Ecole de Management, Grenoble Institute of Technology, INSA Lyon, Instituto Superior Técnico, Jagiellonian University, Karlsruhe Institute of Technology, KTH Royal Institute of Technology, KU Leuven, Universidad de Tecnología de Wroclaw, Universidad de Tecnología de Silesia

Nombre	*Nodos de coubicación*	*Principales socios industriales y no académicos*	*Principales socios académicos*
4. EIT Health	Londres, Estocolmo, Barcelona, Heidelberg, Rotterdam	Abbott, Abbvie, Atos, IBV, Ferrer, Grupe SEB, CEA, Sorin Group, Institute Meriuex, Air Liquide, BD, Leo, Novo Nordisk, Philips, Roche, Sanofi, Stochholms Stad, Thermo Fisher Scientific, UMPC, Inserm, inria, Bull, USB, Siemens, Profil, Medtronic, West Midlands, Clinic Barcelona, CERCA	KTH Royal Institute of Technology, Karolinska Institutet, RISE Institutes, Universidad de Copenhague, Université Joseph Fourier, Uppsala Universitet, TUM, Imperial College London, Universidad de Oxford, Trinity College Dublin, KU Leuven TU Eindhoven, Universiteit Gent, IESE, Universidad de Heidelberg, FAU, Universidad de Newcastle, KU Leuven, Universidad Politécnica Madrid, IBEC
5. EIT Raw Materials	Espoo, Metz, Wroclaw, Luleå, Roma, Lovaina	BMT Group LTD, Atlas Copco Rock Drills AB; Boliden Mineral AB; Geological Survey of Sweden, SGU; Höganäs AB; IVL Svenska Miljoeinstitutet AB,	Universidad Aalto, Imperial College London, Chalmers University of Technology, KTH Royal Institute of Technology, Universidad de Tecnología de Luleå, Universidad de Lund, Kungliga Tekniska Högskolan, Universidad de

Nombre	*Nodos de coubicación*	*Principales socios industriales y no académicos*	*Principales socios académicos*
		Jernkontoret, Luossavaara-Kiirunavaara AB, LKAB; RISE Research Institute of Sweden AB; Sandvik AB, BASF, H.C. Starck GmbH; Heraeus Holding GmbH; Hydro Aluminium Rolled Products GmbH; Recylex GmbH; ArcelorMittal; Maizières Research SA; Arkema France; CEA, Soprema SAS; Suez Environment SAS; VTT, JM Recycling NV, F. J. Elsner Trading GmbH; Inteco special melting technologies GmbH, KGHM Polska SA, EIT+ Sp. z o.o.	Uppsala, Universidad de Tecnología de Delft Fraunhofer, Wuppertal Institute, Grenoble Institute of Technology, Universidad de Tecnología de Tallinn, University of Zagreb, KU Leuven, Universidad de Tecnología de Graz, Universidad de Tecnología de Viena, Universidad de Tecnología de Lodz; Universidad de Tecnología de Wroclaw

Nota: la lista de socios académicos no es completa, pero incluye a los principales.

FUENTE: Basado en las páginas web de las Comunidades de Conocimiento e Innovación

Aunque puede que sea demasiado pronto para evaluar la rentabilidad de la inversión (en términos tanto económicos como sociales), el modelo experimental de las nuevas redes de innovación en Europa sin duda ha sido un catalizador del cambio en el sistema de la enseñanza superior, ha dado lugar a una mayor diversidad y ha contribuido a centrar la atención en el emprendimiento (Blakemore *et al.*, 2013). También ha potenciado las estrategias de integración del Triángulo del Saber y de formación de la nueva generación de emprendedores europeos (Technopolis 2013). Si bien el impacto de los centros de coubicación todavía puede resultar demasiado difícil de evaluar, la capacidad operativa a nivel local puede ser decisiva a

la hora de afrontar unos retos sociales cada vez más complejos (Ecorys 2012).

No obstante, el modelo basado en las CCIs debería seguir ampliándose. En última instancia, el éxito del EIT estará en función de los logros de los estudiantes, los graduados y los emprendedores surgidos de la comunidad del EIT, y apoyados mediante los proyectos y la financiación del Instituto. Las 700 personas que asistieron a la Cumbre de la Innovación INNOEIT en 2015 en Budapest demostraron el creciente potencial de las ideas que surgen de las CCIs, tal y como han puesto de manifiesto las *start-ups*. El EIT es una plataforma única en su género para establecer redes de contactos, compartir, aprender e innovar a través de la acción orientada a la búsqueda de soluciones. Es posible que en algún momento llegue a ser el arquetipo de la innovación europea.

Y más allá...

El mundo no se ha quedado inmóvil durante este periodo de crisis, y tampoco la UE. Pero el ritmo de los logros conseguidos en la Unión Europea no ha sido comparable al impulso global de transformación que se extiende por nuestras sociedades. El *brexit* podría ser una campana de alarma que nos advierte que el tiempo está dislocado.

A partir del año 2000 el mundo se sumió en la complejidad. La palabra *complejidad* (o *interdependencia*, en el lenguaje de las ciencias sociales) tiene muchas características desalentadoras para sociedades como la nuestra, que lleva casi tres siglos acostumbrada a refugiarse en la ciencia cuando se avecina una tormenta. El rasgo más importante de la complejidad es la imposibilidad de separar el sujeto del objeto, y la ontología de la epistemología. Así pues, a menos que se invente una nueva matemática para describir la complejidad, ¡nos veremos en una situación donde no existe un enfoque unitario de los problemas complejos! Tan solo en determinados casos específicos podemos idear mecanismos que actúan adecuadamente en función de las circunstancias. Nos hemos quedado con toda una gama de «pequeñas ciencias».

Así pues, la principal tarea a principios del siglo XXI consiste en identificar las pautas colectivas y las regularidades que vayan surgiendo, y en intentar comprenderlas. Sin duda lo interdisciplinario y lo transdisciplinario hoy en día gozan de un renovado estatus. Pero actualmente la ciencia está experimentando una segunda gran transformación, en una dirección todavía bastante incierta. A pesar de todo, ya han aflorado algunos aspectos.

Esta segunda transformación responde a la obsesión por las fuerzas del mercado y al interés por la acumulación incesante de capital. La tendencia que observamos hacia el estudio de las neurociencias, unido a la informática y a las nanociencias, puede dar como resultado un intento de controlar de una forma aún más eficiente y directa al ser humano en su integridad (su cuerpo y su mente). Esta nueva modalidad de ciencia ahora se denomina provisionalmente «big data», pero también puede definirse como el resultado de una *investigación impulsada por el control*. Este nuevo objetivo y esta nueva actitud modificarán enormemente las prácticas y las publicaciones en materia de investigación.

La única forma de anticipar el futuro es dedicarnos a prepararnos para él, es decir, hacer que el futuro ocurra ahora. ¿Qué podemos prever en el horizonte de 2050?

Las principales transformaciones muy probablemente vendrán a consecuencia de la actuación de las fuerzas de la globalización, de la demografía y de la producción de conocimiento. Eso probablemente significa, en el mismo orden: más privatizaciones (con el ascenso de China); que las ciudades se conviertan en actores políticos en el juego geopolítico (con un aumento de las migraciones); y grandes cambios en los mercados de trabajo (con nuevas tecnologías). La educación se convertirá de nuevo en una cuestión social primordial.

A finales del siglo XX, la inversión total de la UE en I+D era del mismo orden que la de Estados Unidos. En 2014, la UE invirtió un 40 por ciento menos que en 2000. Entre 2008 y 2012, China duplicó su inversión en I+D (y se aproxima a una cuantía equivalente al 75 por ciento del gasto de Estados Unidos). Corea ha sido el país que más ha gastado en I+D en 2014 (el 4,29 por ciento de su PIB), Israel el segundo (el 4,11 por ciento), y

Japón el tercero (el 3,58 por ciento). La Unión Europea iba muy rezagada, con un valor del 1,94 por ciento en ese mismo indicador (OCDE 2016). El volumen de la inversión de la UE en I+D (y su capacidad de ejercer influencia a través de los ERA-NETs y las Iniciativas de Programación Conjunta) nunca ha estado al nivel exigido para una zona multinacional integrada. A pesar de los aumentos en la financiación a través de los sucesivos Programas Marco, incluso los miles de millones del actual programa Horizonte 2020 suponen menos del 10 por ciento del esfuerzo público total en I+D en la UE. Eso significa que para resultar eficaz a la hora de establecer las prioridades para Europa, su volumen debería ser de un orden de magnitud mayor (es decir, multiplicarse por diez).

Las inversiones transfronterizas a cargo de las empresas transnacionales también resultan reveladoras: las grandes empresas con sede en la UE invierten en I+D en Estados Unidos a través de sus filiales en una suma mayor de lo que las multinacionales con sede en Estados Unidos invierten en Europa (del orden de entre un 20 y un 25 por ciento más) (National Science Board 2016). Pero nadie está seguro de lo que significa esa brecha: ¿la I+D que se realiza en el extranjero es un complemento, o un sustituto, de la I+D que se hace a nivel nacional?

Las perspectivas para el ERC y el EIT son buenas, pero pueden oscilar de acuerdo con las divergencias y convergencias entre el Consejo Europeo, el Parlamento y la Comisión Europea debido a las secuelas de las crisis. ¿El modelo adoptado por el ERC para financiar la investigación —el modelo de las ciencias de la vida— será adecuado para adaptarse al impacto del *big data* en el *establishment* científico, y por consiguiente permitirá al ERC seguir desempeñando un papel de liderazgo en 2050? ¿Y será capaz el EIT, haciendo balance de la actividad de establecimiento de redes de contacto, de aportar innovaciones pioneras a nivel mundial que potencien el crecimiento de Europa en los próximos diez a veinte años? ¿Son el ERC y el EIT, por sí solos, suficientes para estimular un renacimiento europeo? Las nuevas tecnologías que apoyarán el crecimiento económico a partir de 2030/2040 serán desplegadas primero por el país que llegue a ser el nuevo líder mundial en innovación. No podemos estar seguros de que ese liderazgo seguirá siendo una prerrogativa exclusiva de una nación del

hemisferio occidental. El liderazgo exige una gran visión, audacia y recursos.

Un informe especial del Tribunal de Cuentas Europeo afirma que siete años después de su creación, el EIT todavía no es plenamente independiente de la Comisión Europea desde el punto de vista operativo, y que ello ha entorpecido la toma de decisiones (ECA 2016). Y además, un informe del asesor jefe de la Comisión Europea en materia de innovación argumenta que los responsables de las políticas se han centrado demasiado en el papel de la financiación a la investigación, mientras que la conciencia pública de la ciencia y de una gobernanza inteligente son factores importantes para la innovación (Madelin 2016). El considerable número de científicos europeos que actualmente trabajan en Estados Unidos también puede interpretarse como un indicio de una excelente formación en Europa, pero unida a una escasa capacidad institucional e industrial de atraer a las personas con talento. Ello requiere la adopción de medidas de calado, tanto a nivel europeo como nacional.

Por consiguiente, es hora de pensar en diseñar nuevas instituciones científicas. Y en instalarlas con habilidad, además de conectarlas y financiarlas generosamente. No podemos tolerar la ociosidad. Al fin y al cabo, ¿cuál será la base de poder de los líderes del nuevo mundo de mañana?

En 2050 probablemente nos preocuparemos de la suerte que corra la *investigación impulsada por la tecnología* (las tecnociencias) ante la presencia abrumadora de la *investigación impulsada por el control* (el *big data).* Pero el asunto más importante seguirá siendo fomentar la *investigación impulsada por la curiosidad*. Porque no debemos olvidar el tremendo poder de las grandes ideas.

La vida está cambiando, pero de verdad, y la ciencia es un elemento esencial del inagotable diálogo entre el género humano y el universo. La ciencia es nuestra manera de interrogar al universo, para conseguir respuestas y mantenernos a la altura de los cambios, a fin de seguir viviendo. Es posible que tengamos que transformar de nuevo el lenguaje con el que nos comunicamos con la naturaleza.

Referencias

Blakemore, M., Burquel, N. y McDonald, N. (2013), «The educational activities of the KICs of the EIT, Final report for the European Commission», Directorate-General for Education and Culture.

Caraça, J. (1999), *Science et communication*, París, Presses Universitaires de France.

Comisión Europea (2006), «Council Decision of 19 December 2006 concerning the specific programme: 'Ideas' implementing the Seventh Framework Programme of the European Community for research, technological development and demonstration activities (2007 to 2013)» 2006/972/EC, 19 de diciembre.

— (2007), «Two new executive agencies bolster European research», IP/07/1930, Bruselas, 14 de diciembre.

Ecorys (2012), *Study of co-location centres using the example of the EIT and KICs*, DGEAC.

ERC (2005), «European Research Council Identification Committee. Final Report», junio de 2005, disponible en https://erc.europa.eu/sites/default/files/content/final_report_erc_2006 2005_en.pdf

— (2009) «Towards a world class frontier research organisation: Review of the European Research Council's structures and mechanisms», disponible en https://erc.europa.eu/sites/default/files/content/pages/pdf/final_report_23 0709.pdf

European Court of Auditors (2016), «Special report no. 04/2016», Luxemburgo, ECA.

Madelin, R. (2016), *Opportunity Now: Europe's Mission to Innovate*, EPSC Strategic Note n.º 15.

National Science Board (2016), *Science and Engineering Indicators*, Arlington, NSF.

OCDE (2016), *Main Science and Technology Indicators Database*, París, OCDE.

Schrödinger, E. (1954), *Nature and the Greeks*, Cambridge, Cambridge University Press [*La naturaleza y los griegos*, Barcelona, Tusquets, 1997].

Tataj, D. (2015), *Innovation and Entrepreneurship. A Growth Model for Europe*, Nueva York, Tataj Innovation Library.
Technopolis (2013), *Catalysing Innovation in the Knowledge Triangle*, Bruselas, Comisión Europea.

SEGUNDA PARTE

LAS CRISIS SOCIALES

CAPÍTULO 6

LA AUSTERIDAD Y LA SALUD: EL IMPACTO DE LA CRISIS EN EL REINO UNIDO Y EL RESTO DE EUROPA

David Stuckler, Aaron Reeves, Rachel Loopstra,
Marina Karanikolos y Martin McKee

Introducción

La austeridad es un gigantesco experimento con la población de Europa. Fue impuesta a raíz de la Gran Recesión de 2007, precipitada por el hundimiento de la burbuja inmobiliaria en Estados Unidos. En 2009, el producto interior bruto (PIB) disminuyó en términos reales en todos los países de la Unión Europea (UE) salvo en Polonia; la caída media fue del 4,3 por ciento, pero las pérdidas oscilaron desde el 1,9 por ciento en Chipre hasta el 17,7 por ciento en Letonia (Karanikolos *et al.* 2013). Entre 2007 y 2010, el desempleo creció sustancial y rápidamente —por ejemplo en un 3 por ciento, en Portugal, Eslovaquia y Bulgaria, un 4 por ciento en Dinamarca, Hungría y Grecia, un 5 por ciento en Islandia, un 9 por ciento en Irlanda, un 12 por ciento en España y en Estonia, un 13 por ciento en Letonia, y un 14 por ciento en Lituania. La producción económica no volvió a alcanzar sus niveles anteriores a la crisis hasta 2016.

Cuál es la mejor manera de promover la recuperación económica es el tema de un debate que sigue abierto. En los comienzos de la crisis financiera, los políticos de los países con unos sectores financieros importantes, en particular Estados Unidos y Reino Unido, junto con Suecia y Alemania, tendieron a implementar amplios paquetes de medidas de estímulo. Esos países estaban acostumbrados a rescatar bancos, subsumiendo sus deudas en el balance del sector público. Esa dosis de gasto del Estado llevó al comentarista Martin Wolfe a afirmar (citando a Richard

Nixon): «Ahora todos somos keynesianos», aludiendo al argumento de que el gasto del Estado debería aumentar durante las crisis económicas para restablecer el crecimiento. Sin embargo, al mismo tiempo, la ralentización económica provocaba la destrucción de empleos y la disminución de ingresos, lo que a su vez provocaba una reducción del gasto de los consumidores y los ingresos por impuestos asociados con él. Esas fuerzas, combinadas con un gran paquete de rescate para el sector financiero, generaron un gran aumento de los déficits presupuestarios (cuando el gasto anual del Estado excede de sus ingresos) de los gobiernos, y por consiguiente incrementaron la deuda pública nacional.

En líneas generales hay dos opciones para lograr reducir la deuda: invertir a fin de promover el crecimiento económico y así incrementar los ingresos del Estado para la amortización de su deuda, o reducir el gasto del Estado para liberar ingresos y destinarlos a amortizar la deuda. La Comisión Europea (CE), el Banco Central Europeo (BCE) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) (la «troika»), junto con los gobernantes de muchos países europeos, concedieron prioridad explícita al segundo enfoque para la reducción del déficit. En una carta dirigida a los ministros de Hacienda de Europa con fecha del 13 de febrero de 2013, el comisario para Asuntos Económicos y Monetarios de la Unión Europea, Ollie Rehn, afirmaba que «cuando los niveles de la deuda pública se elevan por encima del 90 por ciento, tienden a tener repercusiones negativas en el dinamismo económico» (Rehn 2013). Existía la preocupación generalizada de que un elevado nivel de endeudamiento pudiera desencadenar caídas en el crecimiento económico (Reinhart y Rogoff 2010), así como dar lugar a amortizaciones de la deuda costosas o insostenibles. En teoría, la reducción del déficit puede lograrse por el procedimiento de subir los impuestos o bien de reducir el gasto. Esas medidas, cuando se combinan, a veces suelen denominarse con el término «consolidación fiscal». En la práctica, la mayoría de las políticas de reducción del déficit (> 80 por ciento) en Europa consistió en recortes presupuestarios, más que en subidas de impuestos (Reeves *et al.* 2013a). Por consiguiente, para ser coherentes, denominaremos a ese tipo de políticas con el término «austeridad».

La comprensión de las consecuencias de las medidas de austeridad estaría incompleta sin investigar los costes sociales y humanos asociados con su implementación. Si bien ahora existe una amplia literatura sobre la teoría económica de la austeridad, se sabe mucho menos sobre sus efectos en la salud y el bienestar.

En el momento de escribir estas líneas, en 2016, han transcurrido más de cinco años desde los primeros experimentos con la austeridad. Mientras tanto se han ido desarrollando la magnitud, el tipo y las modalidades de las medidas de austeridad. Este estudio pretende evaluar: ¿cuáles han sido las repercusiones de esas medidas de austeridad en la salud y el bienestar, y qué factores han contribuido a amortiguarlas?

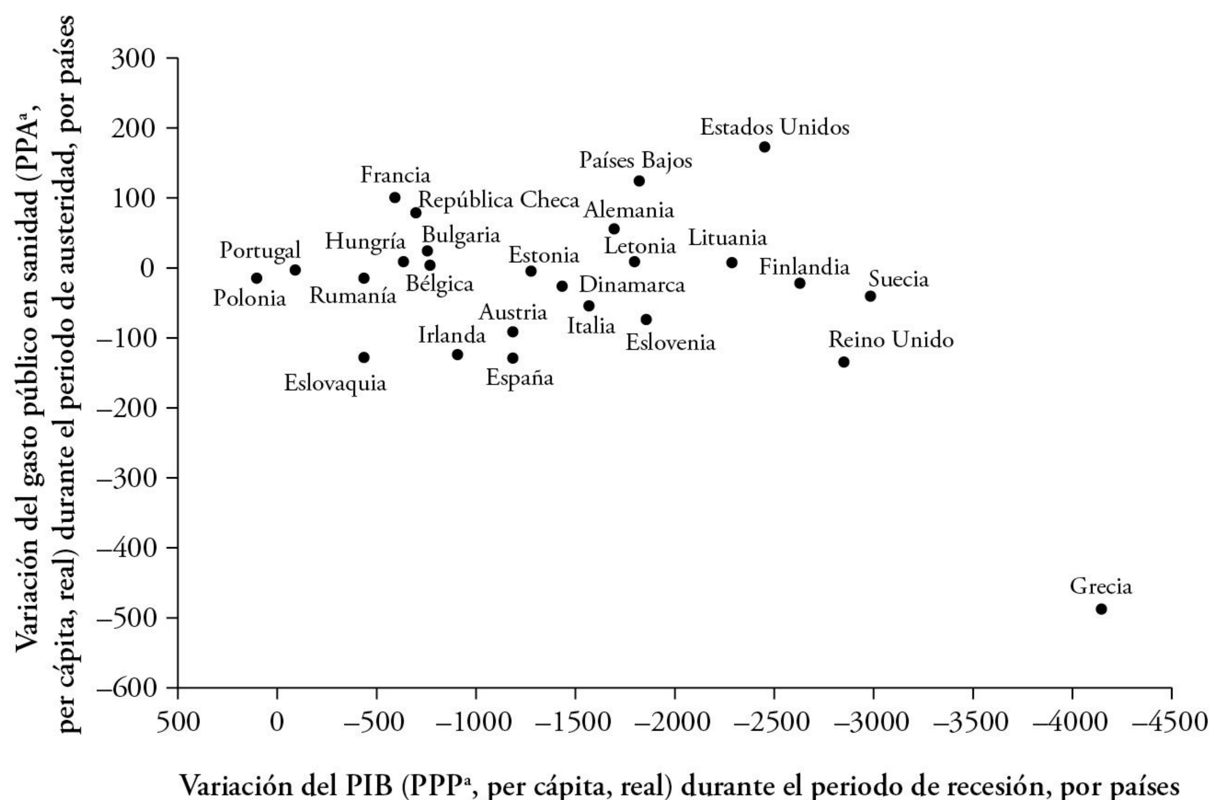
La política económica de la austeridad

Antes de seguir adelante, es importante entender la razón de que algunos países optaran por el camino de la austeridad y otros no. Para empezar, cabe señalar que, en contra de la retórica popular, la austeridad no es una opción económicamente inevitable. Todos los países sufrieron una crisis económica. Sin embargo, solo algunas aplicaron medidas de austeridad, y de ellas muy pocas llevaron a cabo recortes sustanciales en sus sistemas nacionales de sanidad y seguridad social. En un grupo de «países de estímulo», como, por ejemplo, Alemania, Islandia y Suecia en Europa, así como Estados Unidos, los políticos buscaron un aumento del gasto durante la crisis, no solo para el sector financiero, sino prestando ayuda a quienes habían perdido el acceso al empleo, a la vivienda y a la atención sanitaria. Otro grupo de países relacionados con el primero permitió que entraran en funcionamiento los denominados estabilizadores automáticos, de modo que el gasto total creciera para hacer frente al aumento de las necesidades de la población. Dichos estabilizadores son programas como el seguro de desempleo, en el que el gasto tiende a aumentar automáticamente durante las crisis, potenciando el gasto respecto al que se daría en ausencia de ellos. Un último grupo de países de austeridad, como el Reino Unido, Grecia, Italia, España, Portugal e Irlanda, entre otros, hicieron lo contrario, y se

centraron principalmente en los recortes como forma de reducir el gasto durante la recesión y más allá.

Un análisis comparativo de 27 países de la UE mostraba que la opción de la austeridad no podía explicarse ni por la gravedad de la recesión económica ni por la ideología política del partido gobernante (Reeves *et al.* 2013a)[59]. Como tampoco había la mínima relación entre la adopción de medidas de austeridad y el ratio entre deuda y PIB real en un país, un indicador de la gravedad de su endeudamiento. Por el contrario, dos de los principales factores de predicción de la austeridad fueron la disminución de ingresos por impuestos per cápita y la aceptación de un acuerdo de crédito con la troika. Así, los mayores recortes se observaron en Grecia, Irlanda, Portugal y Letonia —los países que suscribieron acuerdos de rescate con la troika. El caso más extremo es Grecia. La figura 6.1 muestra la magnitud de la austeridad en el gasto en atención sanitaria en los distintos países, y revela que Grecia es claramente un caso atípico.

Los países que adoptaron medias de austeridad tenían opciones sobre dónde y en qué cuantía podían reducir el presupuesto. Varios países, a pesar de que adoptaron la austeridad, protegieron explícitamente el gasto en servicios públicos, como la sanidad y la educación. Las tablas de colores de la figura 6.2 (en dólares constantes ajustados a la paridad de poder adquisitivo) muestran la magnitud de los recortes en sanidad durante la primera oleada de la austeridad (2009-2011). Diez países europeos redujeron el gasto en protección social durante la crisis económica (Bulgaria, Estonia, Grecia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Hungría, Rumanía, Suecia y Reino Unido), y diecisiete lo incrementaron. De todos los ámbitos de gastos del Estado, los presupuestos en vivienda, en comunidades y en sanidad tendieron a sufrir las mayores reducciones (aparte de los «asuntos económicos», que disminuyeron artificialmente tras los ingentes paquetes de rescate a los bancos de 2008).



a PPA = con paridad del poder adquisitivo.

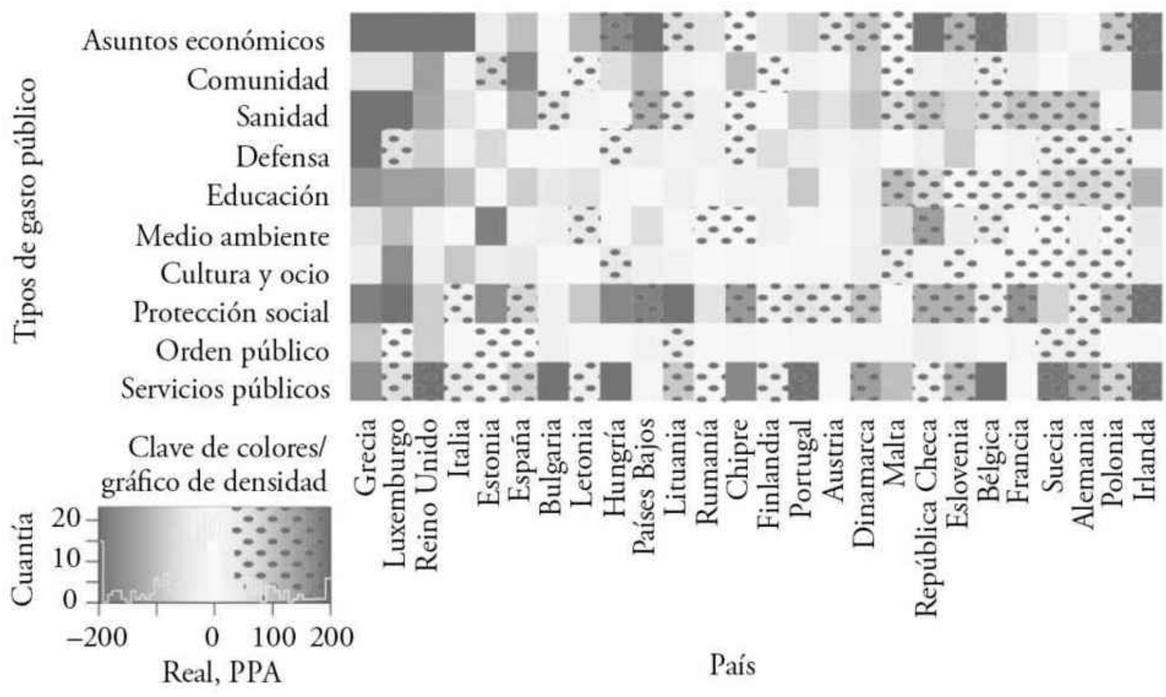
FIGURA 6.1. Variación del PIB y variación del gasto público en sanidad en distintos países durante los periodos de recesión y austeridad.

Nota: La recesión se define como una disminución del PIB (ajustado a la inflación y al poder adquisitivo) en años consecutivos. La austeridad se define como una disminución del gasto público (ajustado a la inflación y al poder adquisitivo) en años consecutivos. Se han excluido del gráfico los datos de países con poblaciones pequeñas (Malta, Luxemburgo y Chipre).

Fuente: Base de datos sobre gasto en sanidad de la OMS, edición de 2013, Eurostat.

Lo que está claro es que muchos países que adoptaron la austeridad tendían a proteger áreas políticamente sensibles del presupuesto; por ejemplo, las personas mayores tienden a ser más propensas a votar y están políticamente bien organizadas. Y así, Estonia fue el único país que llevó a cabo recortes en las pensiones de jubilación durante el periodo inicial (2009-2012), mientras que Grecia las recortó en un periodo posterior. Por el contrario, los parados y las personas discapacitadas, que tienden a estar menos organizados políticamente, se antojaban un blanco más fácil para los recortes presupuestarios. Como se muestra en las tablas de colores, los

aspectos de los sistemas de sanidad y seguridad social que protegen a los más débiles han sido los más vulnerables a los recortes presupuestarios a lo largo y ancho de Europa.



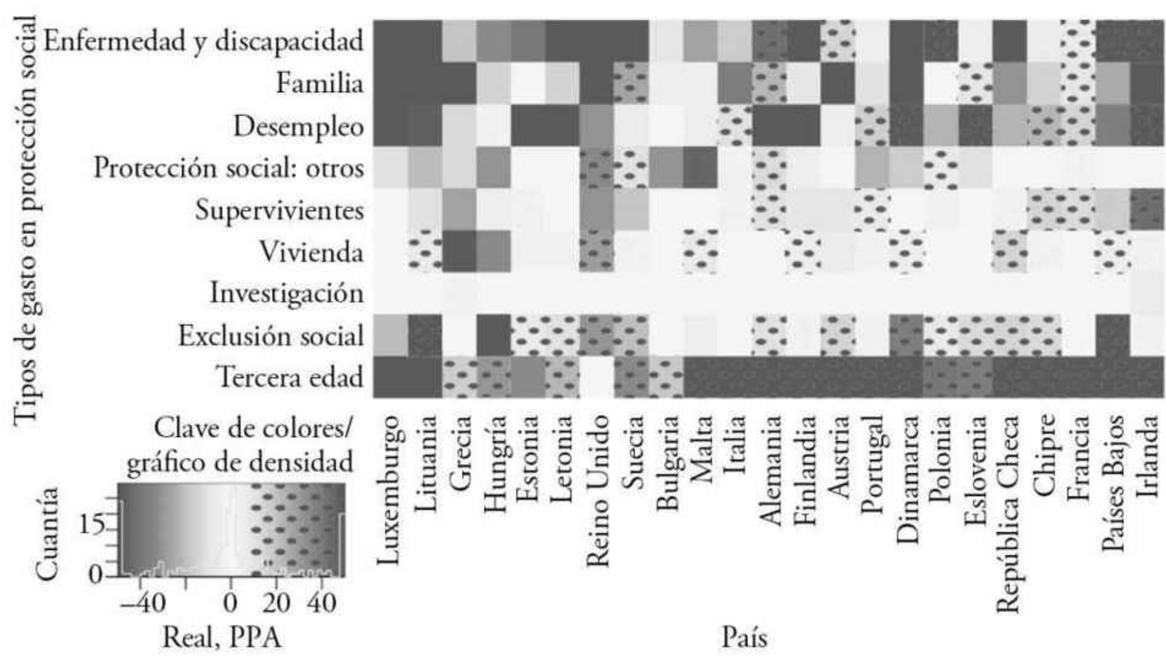


FIGURA 6.2. a) Total de los paquetes de austeridad por tipo de gasto público, 26 países de la UE, 2009-2011. b) Recortes presupuestarios a los sistemas de protección social, 23 países de la UE, 2009-2011.

Nota: el mapa de colores refleja las reducciones en el gasto público por sectores (constantes, con paridad de poder adquisitivo, per cápita) en el periodo de austeridad, por países sobre los que disponemos de datos. Los tipos de gasto social están ordenados desde los mayores recortes (por ejemplo, prestaciones por enfermedad y discapacidad) a los menores recortes (punteados, por ejemplo, pensiones por jubilación) en conjunto. Figuran los veintitrés países sobre los que disponemos de datos.

También es importante señalar que la austeridad no es una simple dicotomía sí/no. De hecho, algunos países aplicaron políticas que en conjunto eran de estímulo, pero que aun así tenían elementos de austeridad. Por ejemplo, Suecia aumentó el gasto en todas las áreas salvo en protección social, donde los políticos optaron por los grandes recortes en materia de ayuda a los enfermos y los discapacitados durante aquel periodo.

En resumen, lo que ponen de manifiesto estos datos es que los responsables de las políticas tenían a su disposición una amplia gama de opciones sobre cuánta austeridad podían aplicar, y en qué áreas querían concentrarla. Nada era inevitable.

Evidencias del impacto socioeconómico de la austeridad

Actualmente existen evidencias claras de que la austeridad es regresiva, y que a quienes más afecta es a los pobres, con lo que se amplían las desigualdades socioeconómicas (Ball *et al.* 2013; Figari *et al.* 2015; Schaltegger y Weder 2014; Woo *et al.* 2013). Sin embargo, la magnitud real de la regresividad depende de qué partidas del presupuesto se recortan. En general, los recortes suelen tener un impacto mayor en los grupos más vulnerables y en las regiones más desfavorecidas dentro de cada país (Figari *et al.* 2015; Reeves *et al.* 2013a). Un análisis del FMI reveló que, históricamente, las medidas de austeridad que se adoptan a través de consolidaciones fiscales basadas en la reducción del gasto son mucho perores que las que se basan en los impuestos (Woo *et al.* 2013).

Una fiscalidad progresiva y unas prestaciones sociales *ad hoc* podrían compensar esos efectos adversos en la distribución de ingresos. Sin

embargo, los cambios en la fiscalidad y en el sistema de prestaciones sociales de la mayoría de los países no han aumentado en la misma proporción que el coste de la vida (salvo en Alemania y en Rumanía), lo que ha empeorado la situación de mucha gente. Hay una gran variación en quiénes han sido los más perjudicados. En términos reales, los recortes han afectado más a los grupos más acomodados en Portugal y en Grecia, pero en algunos países los pobres han sido los más perjudicados (por ejemplo en Alemania, en Lituania y, en cierta medida, en Irlanda) (Legido-Quigley *et al.* 2016). Sin embargo, para los grupos vulnerables marginales de todos los países estudiados, los recortes dieron lugar a mayores dificultades para afrontar las necesidades de la existencia.

Evidencias del impacto de la austeridad en la salud

Hay una menor comprensión de las consecuencias de la austeridad para la salud y el bienestar. Un estudio de la prestigiosa revista médica *The Lancet* señalaba que «las voces de la sanidad pública han estado en gran medida ausentes del debate sobre cómo responder» (Karanikolos *et al.* 2013). El estudio también señalaba que, en la UE, la Dirección General de Sanidad y Protección a los Consumidores de la Comisión Europea, a pesar de su obligación legal de evaluar los efectos en la salud de las políticas de la UE, no ha evaluado los efectos de la campaña de la troika a favor la austeridad y, por el contrario, ha limitado la intervención de la UE a los consejos sobre «cómo pueden recortar sus presupuestos los Ministerios de Sanidad».

Esta falta de evidencias es una manifestación de un problema más amplio a la hora de evaluar las políticas. Los científicos sociales han pedido cada vez con mayor insistencia que se realicen estudios para identificar con mayor amplitud las repercusiones de las decisiones económicas, no solo en los fenómenos económicos sino también en sus efectos sociales y en materia de salud. Layard y Sachs, entre otros, argumentan en el primer Informe Mundial de Naciones Unidas sobre la Felicidad que los medidores de salud se ajustan más estrictamente al concepto de utilidad de la teoría económica, es decir de la felicidad general, y son un mejor barómetro sobre el éxito o el fracaso de las políticas que los efectos económicos

convencionales, como los salarios o el crecimiento (Helliwell *et al.* 2015). Además, afirman que el estado de salud es el correlato estadístico más fuerte de la felicidad declarada por los encuestados.

Conceptualmente, la austeridad puede afectar a la salud a través de dos mecanismos: (i) un efecto de riesgo social de aumento del desempleo, la pobreza y la pérdida de la vivienda, y otros factores socioeconómicos de riesgo, al tiempo que se recortan los programas de protección social efectivos que mitigan sus riesgos para la salud; y (ii) un efecto en la atención sanitaria a través de los recortes en los servicios de atención sanitaria, así como reducciones de la cobertura sanitaria y restricciones al acceso a la atención.

A partir de aquí el resto de este capítulo se centra en comprender el impacto de las medidas de austeridad en la salud y el bienestar de las personas a través de esos dos canales, empezando por los efectos indirectos, sobre el desempleo, la carencia de vivienda y la seguridad alimentaria. Se utilizarán, siempre que sea posible, datos de toda Europa, así como un análisis más amplio de las medidas de austeridad del Reino Unido que han llevado a cabo los autores de este capítulo.

Efectos en el riesgo social y los factores de protección

El desempleo y las condiciones de trabajo

Las medidas de austeridad pretendían ahorrar por el procedimiento de reducir el empleo en el sector público; es posible aventurar que los consiguientes despidos incrementasen las tasas de depresión y de suicidio. Tomando como ejemplo el Reino Unido, según la Oficina Nacional de Estadística, hubo más de 500.000 despidos en el sector público entre junio de 2010 y septiembre de 2012, de los que más del 35 por ciento fueron en el norte de Inglaterra (en las regiones Nordeste, Noroeste y de Yorkshire y Humber) (Reeves *et al.* 2013b). Durante ese periodo se suprimió un total de 36.000 empleos en el Servicio Nacional de Salud (NHS) británico, con un coste de más de 435 millones de libras esterlinas en concepto de indemnizaciones por despido; en total, se espera que se produzcan otros

144.000 despidos en el sector público en el periodo 2015-2016. La pauta regional de eliminación de puestos de trabajo se correlaciona con la variación en el número de suicidios; en las regiones más afectadas por la austeridad se observó un aumento del 20 por ciento: las regiones Nordeste, Noroeste y de Yorkshire y Humber, pero una disminución en Londres, donde el paro bajó.

En muchos países, la austeridad se ha logrado por el procedimiento de reducir el gasto social en desempleo. Uno de los métodos es endurecer los requisitos para cobrar la prestación por desempleo. El Reino Unido lo ha llevado a cabo a base de intensificar sus políticas punitivas de «sanciones» —retirar las prestaciones cuando el receptor de ayudas por desempleo deja de cumplir unas condiciones estrictas, como por ejemplo demostrar que está buscando trabajo activamente. Varios millones de personas han sufrido ese proceso sancionador entre 2014 y 2015. Los estudios cualitativos han demostrado que esas políticas incrementan el riesgo de padecer hambre y depresión, y los estudios cuantitativos revelan que incrementan los riesgos de inseguridad alimentaria y de pérdida de la vivienda (Loopstra *et al.* 2014, 2015b).

Numerosas políticas, pese a no estar directamente consideradas como parte de un paquete de medidas de austeridad, han contribuido a lograr ese tipo de recortes. Siguiendo con el Reino Unido como ejemplo, el Gobierno británico estableció un programa de Evaluación de la Aptitud para Trabajar, a fin de chequear a las personas que perciben ayudas por discapacidad para evaluar si son capaces de trabajar. Ese sistema ha sido duramente criticado a raíz de la aparición de evidencias de que los gestores del sistema de prestaciones, en su afán por cumplir los objetivos de reducir el número de perceptores de prestaciones, centraron su atención en las personas que, a consecuencia de su discapacidad, tenían menos probabilidades de cumplir las condiciones, como, por ejemplo, programar las evaluaciones en horas en las que no había transporte público. A las personas consideradas «aptas para el trabajo» se les retira la prestación. Un análisis comparativo entre regiones reveló que las mayores densidades de Evaluaciones de la Aptitud para Trabajar se correspondían con un acusado aumento de nuevas

prescripciones de fármacos antidepresivos (véase la figura 6.3) (Barr *et al.* 2015).

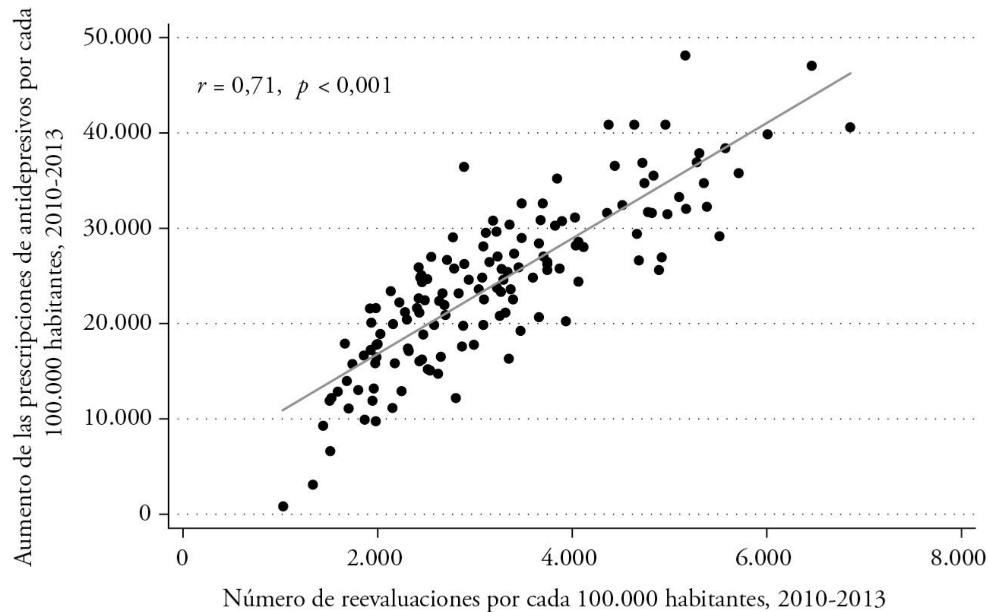


FIGURA 6.3. Correlación entre evaluaciones de aptitud para el trabajo y prescripción de antidepresivos per cápita.

La carencia de vivienda

La carencia de vivienda es una importante preocupación en materia de salud pública, pues existe un importante volumen de investigaciones epidemiológicas que demuestran que la falta de vivienda incrementa los riesgos de enfermedades infecciosas, daños físicos, inseguridad alimentaria, múltiples patologías y mortalidad prematura.

La aplicación de las medidas de austeridad a las ayudas y las subvenciones en materia de vivienda, en una época de aumento del coste de la vivienda en gran parte de Europa, ha contribuido al incremento del número de personas sin hogar y a formas menos graves de inseguridad en materia de vivienda. La Federación Europea de Organizaciones Nacionales que Trabajan con las Personas sin Hogar (FEANTSA) descubrió que el 60 por ciento de las organizaciones dedicadas a las personas sin hogar sufrió recortes en 2011. Además, FEANTSA argumentaba que la «necesidad de

aplicar medidas de austeridad se ha utilizado como excusa por parte de los gobiernos para no comprometerse con una ambiciosa estrategia para combatir la carencia de vivienda», y cita que Polonia abandonó su proyecto de estrategia durante la crisis (FEANTSA 2011).

Hay evidencias claras de una correlación entre las reducciones presupuestarias y el aumento de la cifra de personas sin hogar. El análisis realizado por FEANTSA a partir de los datos de sus miembros en 30 países de la UE encontró pruebas de que las medidas de austeridad incrementaron la vulnerabilidad de las familias con hijos a los desahucios y los embargos (FEANTSA 2011). En Gales, los miembros de FEANTSA informaban de un aumento del 14 por ciento en 2010 al 21 por ciento en 2011 en el número de adultos que ahorraban en calefacción para poder hacer frente al coste de la vivienda. En el estudio también se observaba un gran aumento de la demanda de servicios para las personas sin hogar, de un 20 por ciento en Grecia, y un aumento de la demanda de vivienda social. Uno de los pocos estudios cuantitativos, un análisis comparativo entre áreas locales de 323 autoridades en el Reino Unido, reveló que las reducciones presupuestarias en los servicios de vivienda y en las prestaciones de emergencia para vivienda estaban fuertemente vinculadas al aumento de las tasas de personas que buscaban ayudas de emergencia para la vivienda (Loopstra *et al.* 2016a). Esas conclusiones se han visto ulteriormente corroboradas por los datos de un reciente estudio entre las autoridades locales de Inglaterra, el 66 por ciento de las autoridades locales informaban de que las reformas en materia de prestaciones sociales a lo largo del periodo 2010-2015 habían provocado un aumento de las personas sin hogar en sus respectivas zonas (Fitzpatrick *et al.* 2016). Y citaban los recortes en las prestaciones por vivienda, las sanciones en materia de prestaciones y los topes máximos impuestos a los pagos por ayudas al alquiler privado como los factores que habían provocado dicho aumento.

Inseguridad alimentaria

Las imágenes de personas haciendo cola para recibir ayuda alimentaria nos recuerdan las escenas de la Gran Depresión, pero en la actualidad han

llegado a ser características de muchos países europeos sometidos a la austeridad. En 2016 la organización benéfica británica The Trussell Trust prestó ayuda alimentaria de emergencia a más de 1 millón de adultos y niños, un acusado aumento respecto al periodo anterior a la aplicación de las medidas de austeridad en 2010 (The Trussell Trust 2016). Las organizaciones benéficas de Grecia, España y Francia también informan de un acusado aumento del número de personas que buscan ayuda alimentaria de emergencia, coincidiendo con la introducción de las medidas de austeridad (Rada 2013; RFI 2014).

Generalmente hay escasez de datos comparativos sobre la inseguridad alimentaria de los hogares. Uno de los indicadores que se utiliza procede del Estudio de la UE sobre Ingresos y Condiciones de Vida (EU-SILC), que pregunta si las familias pueden permitirse comprar carne (o un equivalente vegetariano) cada dos días. Como esa cantidad está muy por debajo de las recomendaciones generales de las directrices europeas sobre dieta, responder que uno no puede permitirse ese alimento básico de forma regular es un indicador de la inseguridad alimenticia en los hogares (Wunderlich y Norwood 2006; Loopstra *et al.* 2016b).

Por toda Europa, como se muestra en la figura 6.4, que utiliza los datos del Estudio de la UE sobre Ingresos y Condiciones de Vida (EU-SILC), entre 2005 y 2010 la proporción de personas que declaraban que no podían permitirse comprar carne o el equivalente disminuyó en aproximadamente medio punto porcentual cada año (Loopstra *et al.* 2015a). A partir de 2010, cuando se impusieron las medidas de austeridad, esa tendencia se invirtió, pues aumentó del 8,7 por ciento en 2009 al 10,9 por ciento en 2012, y desde entonces se ha mantenido en unos valores elevados. Se ha estimado que ese aumento equivale a que aproximadamente 13,5 millones de personas más padecen inseguridad alimentaria. Aunque el desempleo y la congelación de los salarios han sido algunos de los principales factores del aumento de la inseguridad alimentaria en Europa, es probable que los recortes del gasto en protección social hayan exacerbado el impacto de esos shocks económicos en el acceso a una dieta saludable.

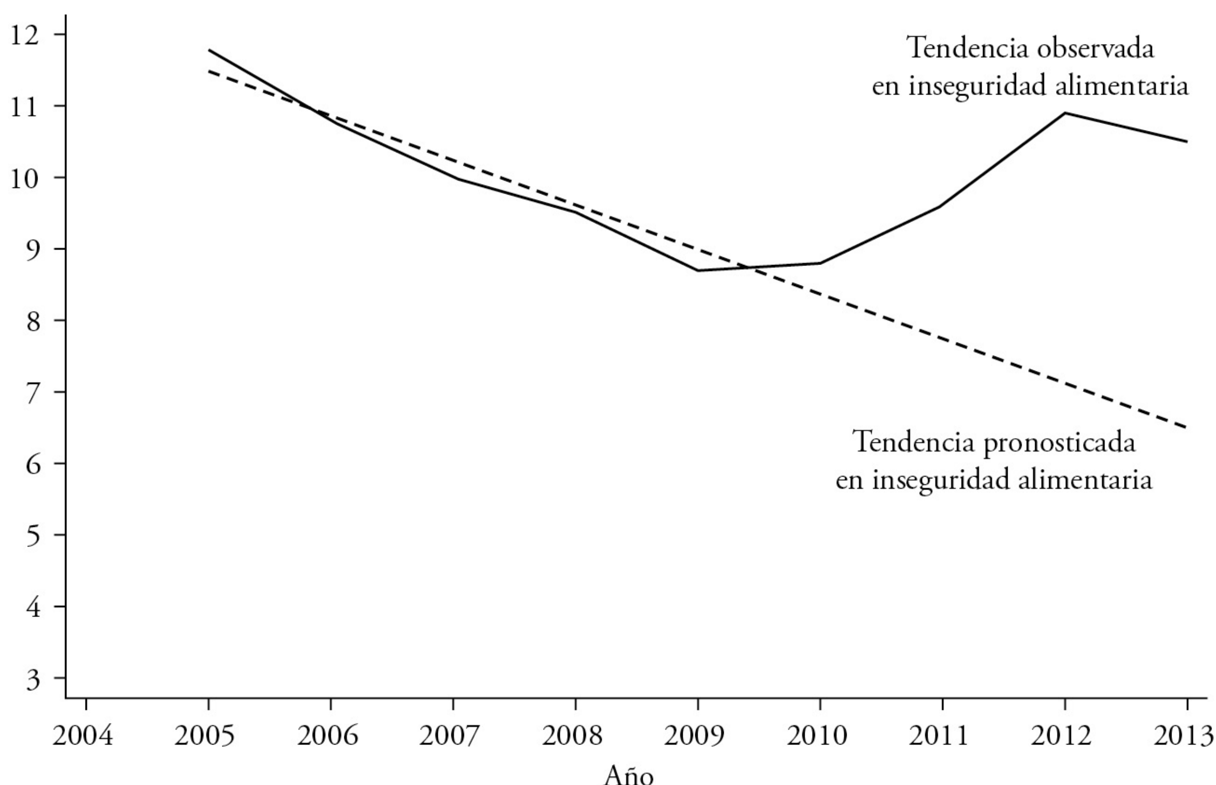


FIGURA 6.4. Inseguridad alimentaria observada y estimada durante un periodo de austeridad en Europa.

En efecto, los análisis adicionales de esos datos destacaban que la disminución de la media de ingresos y el aumento del desempleo en los países de la UE iban asociados a un aumento de la inseguridad alimentaria (Loopstra *et al.* 2016b). Sin embargo, esas correlaciones no eran inevitables; en países donde el gasto en protección social era más elevado no hubo un aumento simultáneo de la inseguridad alimentaria asociada con el desempleo y la disminución de los salarios a lo largo del periodo 2007-2012. En resumen, los efectos de la recesión en la inseguridad alimentaria de la población se veían atenuados por una sólida red de seguridad social.

Además, en el Reino Unido se ha detectado una relación entre la austeridad y la inseguridad alimentaria (Loopstra *et al.* 2015b). Utilizando los datos de la Red de Bancos de Alimentos del Trussell Trust, la única organización benéfica con datos longitudinales sobre índices de uso de los bancos de alimentos miembros de la red, la puesta en marcha de los bancos de alimentos en las áreas locales durante el periodo 2010-2013 estaba

vinculada a la magnitud de la disminución del gasto por las autoridades locales y a los recortes en prestaciones sociales durante dicho periodo. A su vez, se observó un aumento de las tasas de demanda de ayuda alimentaria allí donde los recortes en el gasto en prestaciones sociales fueron más drásticos. Esas conclusiones indican que las medidas de austeridad en el Reino Unido contribuyeron a que creciera la demanda de ayuda alimenticia benéfica.

Salud mental

Actualmente existe una gran cantidad de pruebas de que las penalidades económicas pueden provocar un empeoramiento de la salud mental. Un estudio realizado en varios países, utilizando datos longitudinales y análisis sobre la jubilación en Estados Unidos y en 13 países de la UE, reveló que la pérdida del empleo entre las personas de entre 50 y 64 años, sobre todo cuando se debe al cierre de una empresa, estaba asociada a un aumento del 28 por ciento de los síntomas de depresión en Estados Unidos y del 8 por ciento en Europa (Riumallo-Herl *et al.* 2014). En Grecia, la prevalencia de los episodios de depresión grave durante el mes anterior aumentó del 3,3 por ciento en 2008 al 8,2 por ciento en 2011, y al 12,3 en 2013 (Economou *et al.* 2016). Se observaron pautas parecidas en Australia, Inglaterra, España y Estados Unidos. En Irlanda, los pacientes ingresados con un episodio de depresión atribuible a circunstancias económicas adversas vinculadas con la recesión tenían un mayor riesgo de suicidio (pero por lo demás una evolución más favorable de su salud mental) que los pacientes con depresión provocada por otros factores (Thekiso *et al.* 2013).

Las tasas de suicidios a menudo aumentan durante los periodos de crisis económica, y la Gran Recesión no ha sido una excepción (Norström y Grönqvist 2015; Reeves *et al.* 2012, 2014, 2015a). Como se muestra en la figura 6.5, antes de la aparición de la recesión en 2007, las tasas de suicidios estaban disminuyendo en Europa. Posteriormente esa tendencia descendente se invirtió, aumentó en un 6,5 por ciento a partir de 2009, y se mantuvo en un nivel elevado hasta 2011. Ese aumento se corresponde con 7.950 suicidios más de lo que cabría esperar de las tendencias anteriores

entre 2007 y 2010. También se ha observado esa misma tendencia fuera de Europa. En Estados Unidos, donde los suicidios presentaban una trayectoria ascendente, la tasa de aumento se aceleró, con un crecimiento mucho mayor respecto a las tendencias anteriores del 4,8 por ciento, con un total de aproximadamente 4.750 suicidios más de lo previsto entre 2007 y 2010 (Reeves *et al.* 2012). Un análisis similar realizado en Inglaterra reveló que el aumento de los suicidios estaba asociado de forma significativa con el aumento del desempleo, y cuya consecuencia era una cifra estimada en 1.000 suicidios adicionales (Barr *et al.* 2012).

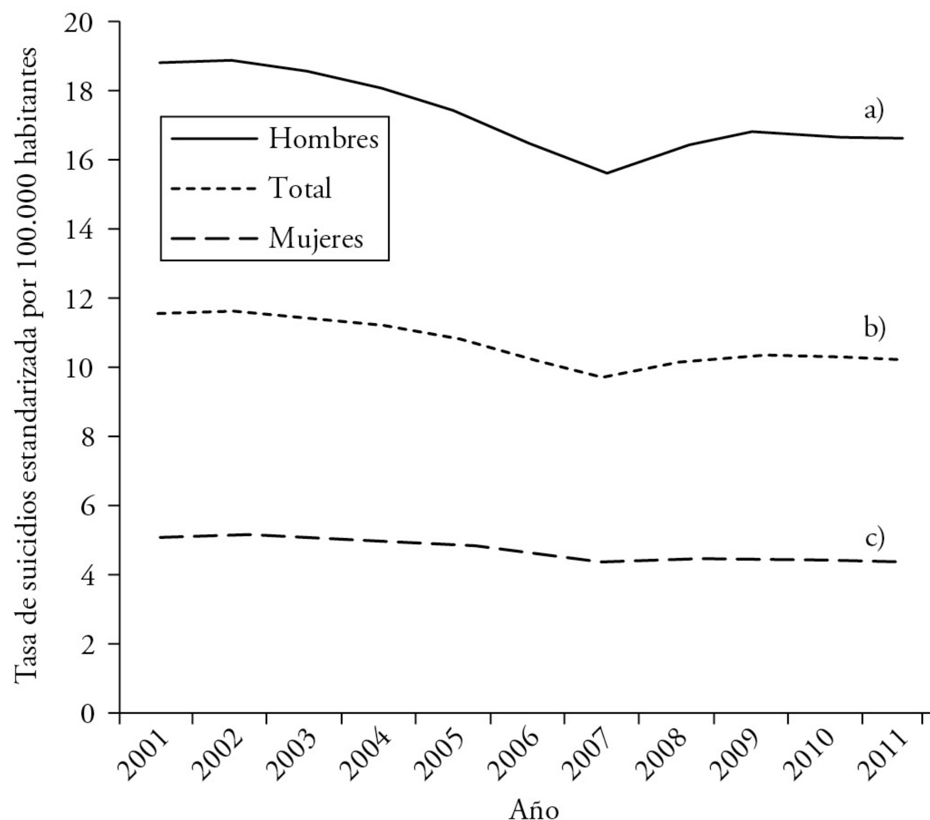


FIGURA 6.5. Tasa de suicidios estandarizada de la Unión Europea para b) el total de la población y para a) hombres y c) mujeres, 2001-2011.

Habitualmente, las tasas de suicidios se reducen después de que el PIB se recupere. Sin embargo, en muchos países europeos, las tasas de suicidios siguen siendo elevadas en lugares donde aparentemente se ha producido una recuperación económica. Los motivos son múltiples; lo más importante es que hay numerosos factores socioeconómicos de riesgo de suicidio que

siguen siendo elevados. Entre ellos está el desempleo, la imposibilidad de pagar una vivienda y el endeudamiento. Un análisis comparativo entre países investigó el papel de esos tres factores de riesgo en veinte países de la UE, y examinó la correlación de las tasas de suicidio con las tasas de desempleo, de los precios inasequibles de la vivienda y del endeudamiento a nivel nacional (Reeves *et al.* 2015a). Los estudios revelaban que los suicidios estaban estrechamente correlacionados con las tasas de desempleo, en particular entre la población en edad de trabajar. Además, los suicidios estaban correlacionados de forma significativa con el aumento del nivel de endeudamiento de las familias (Reeves *et al.* 2016).

Cada vez afloran más pruebas de que los suicidios por motivos económicos podrían ser evitables. Algunos países europeos parecen haber evitado esa correlación. Por ejemplo, en Austria la tasa de suicidios no ha crecido a pesar del aumento del desempleo durante la recesión. En los países con mayores niveles de inversión en programas activos en el mercado de trabajo y de seguro de desempleo, el impacto de la pérdida del empleo en la tasa de suicidios parece atenuarse (Reeves *et al.* 2015a; Stuckler *et al.* 2009). Otro de los factores de protección que se ha identificado tiene que ver con la capacidad de la gente de recurrir a la familia y a los amigos en busca de ayuda. Ese factor a menudo se ha objetivizado como un concepto denominado «capital social», que se mide como el grado en que las personas pueden confiar entre ellas en una sociedad. Un estudio canadiense revelaba que un alto grado de capital social moderaba el impacto de la crisis en la salud mental: si bien las tensiones económicas daban lugar a un deterioro general de la salud mental, en las comunidades con un alto capital social el efecto era más débil respecto a las comunidades con escaso capital social, en una magnitud de aproximadamente el doble en materia de estrés y depresión (Frank *et al.* 2014). En Grecia, entre los factores de protección contra la crisis figuraban la confianza interpersonal e institucional (Economou *et al.* 2014).

El suicidio —aunque se ha estudiado ampliamente— es solo la punta del iceberg; se estima que por cada caso de suicidio consumado hay entre 1 y 10 intentos de suicidio fallidos (lo que da lugar a largos periodos de baja), y entre 100 y 1.000 nuevos casos de depresión. Aunque se dispone de menos

datos sobre patologías psicológicas, hay evidencias de un deterioro de la salud mental asociado a las medidas de austeridad y la consiguiente destrucción de empleos y los problemas en materia de vivienda. En el Reino Unido, los recortes en el presupuesto estatal en ayudas económicas a la vivienda para los inquilinos en régimen de alquiler en el sector privado estaban asociados a un aumento de la prevalencia de la depresión en 1,8 puntos porcentuales, en comparación con el colectivo de personas no afectadas por ese cambio de políticas, lo que daba lugar a un aumento de 26.000 casos de personas que vivían con síntomas de tipo depresivo.

En resumen, las pruebas de que disponemos indican que la austeridad ha exacerbado y prolongado los riesgos para la salud mental asociados con las crisis económicas.

Los pensionistas y la mortalidad entre la tercera edad

Una tendencia preocupante es el aumento de la mortalidad entre los ancianos observado a lo largo de los últimos años en algunos países europeos. En 2015, en Italia se asistió a la mayor tasa de mortalidad desde la Segunda Guerra Mundial; sobre todo debido a un aumento alarmante entre las personas de entre 75 y 95 años. En ese mismo año, el Reino Unido experimentó el mayor aumento anual de la tasa de mortalidad en cincuenta años. Las cifras de fallecimientos en el Reino Unido llevan aumentando desde 2011 (aunque con una recuperación transitoria en 2014), tras una disminución constante a partir de mediados de la década de 1970. Al igual que en Italia, ese aumento ha sido particularmente acusado entre los ancianos.

Aparentemente las medidas de austeridad han desempeñado algún papel en ese aumento de la tasa de mortalidad. Un análisis realizado en Reino Unido —que examina comparativamente los cambios de pautas entre las áreas locales— revela que los recortes en atención social y en las ayudas económicas a los pensionistas ancianos están asociados a un aumento de la mortalidad entre las personas de 85 o más años (Loopstra *et al.* 2016c).

El impacto en los sistemas de salud

Financiación y eficiencia

Un estudio a escala europea identificaba una amplia gama de respuestas adoptadas por los países de la región frente a la crisis económica (Thomson *et al.* 2014). Como respuesta a las presiones fiscales, muchos dirigentes políticos reaccionaron reduciendo la financiación de la sanidad pública. Los mayores recortes se vieron en Grecia, Irlanda, Letonia y Portugal. Sin embargo, algunos países adoptaron medidas para proteger sus sistemas de salud, por lo menos temporalmente, o para reducir la magnitud o el impacto de los recortes presupuestarios. Esos mecanismos, y los factores que contribuyeron a hacer que los sistemas de salud fueran más resistentes, se esbozan en un estudio sobre la austeridad en la atención sanitaria realizado por Thomson y otros (2014), entre los que figuran:

- políticas para impulsar el gasto público anticíclico en sanidad y otras formas de protección social;
- unos niveles iniciales adecuados de gasto público en sanidad;
- mantenimiento de una amplia cobertura sanitaria sin huecos;
- ausencia de copagos, o copago de un nivel relativamente bajo;
- mayor uso de la información comparativa sobre la relación coste-beneficio de los diferentes servicios e intervenciones, con desinversión o inversiones selectivas donde se considerara oportuno;
- voluntad política de afrontar la ineficacia y de movilizar ingresos para el sector de la sanidad.

Las áreas más afectadas por los recortes fueron los sectores hospitalarios, los costes de administración, los precios de los fármacos, así como el tamaño de las plantillas y los salarios.

Cobertura y acceso a la atención sanitaria

Se han producido cambios en áreas cruciales de la cobertura sanitaria, como, por ejemplo, quién esta cubierto, en qué servicios, y en qué medida, en la mayoría de los países europeos durante la crisis. Dichos cambios se centraron en incrementar el copago, con lo que se imponía una mayor carga económica a los pacientes. Un estudio realizado por expertos indicaba que los responsables de las políticas a menudo consideran que el copago por parte de los usuarios es una forma de recaudar financiación para los presupuestos del sistema de salud (Thomson *et al.* 2014), en contra de las ya sustanciales evidencias que demuestran que el copago genera escasos ingresos adicionales, de los que una gran parte se dedica a los costes de administración, al tiempo que repercute negativamente en el acceso a la atención sanitaria. Durante la recesión, numerosos países europeos han incrementado los copagos en diversos servicios. Entre los países que establecieron o incrementaron el copago, algunos, como, por ejemplo, Portugal, ampliaron las exenciones a fin de proteger a determinados grupos de población. Sin embargo, a pesar de esas medidas de protección, los estudios sobre población apuntan a un constante empeoramiento del acceso a la atención sanitaria entre quienes sienten que la necesitan, y el principal motivo es económico.

Un análisis de las respuestas a la Gran Recesión reveló que había acelerado las medidas adoptadas por los sistemas europeos de salud para adoptar modelos de reparto de los costes, entre ellas un aumento de las cuotas que pagan los pacientes (el denominado «copago») (Palladino *et al.* 2016). En comparación con la situación anterior a la crisis, los investigadores descubrieron que, en el Estudio sobre Salud, Envejecimiento y Jubilación en Europa (SHARE) que se centra en las cohortes de personas de 50 o más años de edad, el copago aumentó, así como el porcentaje de personas que tenían que hacer frente a unos gastos sanitarios catastróficos. Las conclusiones del estudio revelaban un sustancial empeoramiento de la protección económica. Tan solo un país experimentó un cambio drástico de la cobertura a la población. Se trataba de Grecia, donde las personas que perdían su empleo también perdían el derecho al acceso gratuito a la atención sanitaria. Sin embargo, en conjunto, aunque en otros países los efectos fueron menos rigurosos, se estimaba que más de dos millones de

europeos tenían problemas para acceder a la atención sanitaria (Comisión Europea 2015).

Comprender los mecanismos por los que la aplicación de las políticas de austeridad a los sistemas de salud reduce el acceso es complicado, lo que refleja la diversidad de los paquetes de medidas que se han implementado. Por toda Europa se ha producido una inversión general de las tendencias, anteriormente a la baja, de personas que declaran «desatención de necesidades médicas», es decir que creen que necesitan algún servicio de atención sanitaria pero no pueden acceder a él. Esas necesidades no atendidas habían disminuido en Europa en 2 puntos porcentuales entre 2005 y 2009 (Reeves *et al.* 2015b). En 2010 empezaron a crecer, aumentando en 0,4 puntos porcentuales hasta el 3,4 por ciento en 2012 (lo que equivale a otros 1,5 millones de europeos). Ese aumento de las necesidades médicas no atendidas ha sido especialmente pronunciado en aquellos países donde la proporción del copago es alta, como Grecia (Kentikelenis *et al.* 2011, 2014), Letonia (Karanikolos *et al.* 2016) y Portugal (Legido-Quigley *et al.* 2016). Los datos del último estudio EU-SILC en dichos países muestran que las necesidades no atendidas aumentaron entre 4 y 6 puntos porcentuales en el punto álgido de los recortes. Un estudio realizado en Estados Unidos reveló que los niveles de renuncia a la atención médica, dental y de salud mental, y a la medicación con receta, aumentaron durante la recesión entre los adultos en edad de trabajar independientemente de su etnia o su nivel de educación (Burgard y Hawkins 2014). Como era de esperar, el impacto suele ser máximo entre quienes hacen un mayor uso de los servicios de salud. Así, un estudio de los pacientes griegos con dolencias crónicas que utilizan los servicios de atención primaria revelaba que en 2013 el 63 por ciento sufría una barrera económica a la hora de acceder a la atención sanitaria (Kyriopoulos *et al.* 2014). En Estados Unidos, la mitad de los encuestados de un estudio representativo a gran escala de pacientes con enfermedades crónicas declaraba que el coste de la medicación había pasado a ser un gran problema para ellos desde el comienzo de la recesión, mientras que el 13 por ciento de los pacientes con medicación con receta declaraba que se saltaba alguna toma o que reducía

la medicación por motivos económicos (Kalousova y Burgard 2014; Piette *et al.* 2011).

Existen evidencias de que la austeridad en atención sanitaria agranda aún más la brecha socioeconómica existente en el acceso a los servicios, afectando de una forma desproporcionada a las personas de menores ingresos, en particular debido al aumento del coste de los tratamientos y la medicación, a menos que el país disponga de sistemas eficaces para la protección de las personas más vulnerables. Las necesidades no atendidas han ido aumentando progresivamente en Grecia entre 2008 y 2013, mientras que la brecha de las desigualdades se ha agrandado drásticamente: entre la población del quintil de menores ingresos se ha duplicado el número de necesidades no atendidas, del 7 al 14 por ciento, mientras que entre el quintil de mayores ingresos se mantuvo por debajo del 1 por ciento, con la excepción de un aumento en 2011-2012 (Kyriopoulos *et al.* 2014; Karanikolos y Kentikelenis 2016). Las desigualdades en materia de necesidades no atendidas pueden ampliarse aún más por la pérdida del empleo: un estudio realizado en Estados Unidos concluía que quedarse sin trabajo durante la recesión incrementaba la probabilidad de necesidades no atendidas en un 4 por ciento entre las familias más ricas, y en más del 6 por ciento entre las pobres (Huang *et al.* 2014). Aunque otro estudio de Estados Unidos revelaba una disminución de las necesidades médicas no atendidas tanto entre los asegurados (del 6,2 al 4,5 por ciento) como entre los no asegurados (del 17,5 al 16,6 por ciento) entre 2007 y 2010, la menor disminución entre los no asegurados indica que la brecha entre los dos grupos ha aumentado durante la recesión (Boukus y Cunningham 2011).

Calidad de la atención sanitaria

Una forma de evaluar la calidad de la atención es la mortalidad tratable. Se trata de un subconjunto de los fallecimientos que no deberían producirse en presencia de una atención médica a tiempo y de calidad. Aunque la mortalidad tratable tiene importantes limitaciones a la hora de seleccionar las causas, así como de poner límites a la edad de la población, una tasa elevada en comparación con otros países, o la inversión de una tendencia

previamente descendente sugiere la presencia o la aparición de potenciales puntos débiles en la atención. Un reciente análisis (con cálculos de los autores) de la mortalidad tratable en toda la UE mostraba que en 2010 en Grecia se había registrado un aumento de las muertes tratables de un 1,7 por ciento anual entre los hombres y de un 0,8 por ciento anual entre las mujeres. Se trata de una variación en gran medida achacable al aumento de las muertes prematuras por dolencias cardiacas y derrames cerebrales de origen isquémico. El estudio también identificaba una ralentización en el ritmo de la reducción de la mortalidad tratable en algunos otros países de la UE. Aunque resulta difícil determinar con exactitud las políticas y las medidas que afectan a la provisión y prestación de los servicios que han dado lugar a un aumento de las muertes tratables, anteriormente ya hemos descrito el empeoramiento del acceso que se traduce en un aumento de las necesidades sanitarias no atendidas.

Conclusiones

Las crisis financieras que comenzaron en 2007 pusieron a muchos países ante una disyuntiva. Esos países podían o bien invertir para promover el crecimiento económico o bien consolidar la economía con recortes del gasto y subidas de impuestos. Cada país tomó decisiones diferentes, y algunos invirtieron en determinados sectores, al tiempo que recortaban en otros. Sin embargo, algunos países, los que tuvieron que someterse a las condiciones impuestas por la troika, no tuvieron elección, y se vieron obligados a implementar políticas de austeridad.

Aunque es algo que está más allá del ámbito de este capítulo, actualmente existe un consenso cada vez mayor en que la austeridad frenó, o en algunos casos evitó, la recuperación. No obstante, la austeridad tuvo además importantes consecuencias para la salud y los servicios sanitarios. Afectó más a los que ya eran vulnerables, como las personas con empleos o viviendas precarios, o las que ya padecían problemas de salud. La austeridad vino acompañada de un empeoramiento de la salud mental y, por consiguiente de un aumento de los suicidios. Sin embargo, todo eso no era inevitable. Los afortunados que vivían en países con unos sólidos sistemas

de protección, como Suecia y Alemania, se libraron de lo peor de la crisis, en comparación con los habitantes de los países con unos sistemas relativamente más débiles, como Grecia.

Mirando hacia el futuro, la crisis y la austeridad resultante han acelerado la transición a un nuevo modelo de economía, donde el poder ha pasado de estar en manos de la gente corriente a estar en manos de los que tienen un mayor control sobre los recursos, un grupo que ha salido de la crisis relativamente indemne, y donde la riqueza está más concentrada que nunca entre los que están en la parte más alta de la distribución. Las personas sin poder afrontan un futuro más precario que nunca, hasta el extremo de que en muchos países ha aparecido un nuevo término en el diccionario, el «contrato de cero horas», y se ha producido un deterioro de las redes de seguridad social que existían hasta ahora (Clarke *et al.* 2007).

Hay numerosas lecciones que aprender de la experiencia de los últimos años. Algunas tienen que ver con la política económica, dado que lo que había llegado a ser la ortodoxia a partir de la década de 1980 ha sido puesto a prueba hasta la destrucción, lo que nos ha obligado a volver a aprender las lecciones de la década de 1930. Otras tienen que ver con las políticas de salud y bienestar social, pues los experimentos naturales que han tenido lugar nos brindan nuevas ideas sobre la importancia de un Estado del bienestar fuerte. Por desgracia, no está claro que todo el mundo llegue a aprender esas lecciones.

También hay lecciones para los investigadores. Al principio de la crisis, los investigadores sobre salud trabajaban a oscuras. Mientras que los datos financieros estaban disponibles al cabo de unas semanas, o en algunos casos al cabo de unos segundos, hicieron falta varios años para conseguir datos sobre salud. En esas circunstancias no es de extrañar que los balances de los bancos (y los sueldos de sus directivos) tuvieran prioridad sobre las vidas de los pobres y los marginados. No podemos permitir que eso vuelva a ocurrir nunca más, y aunque eso ha estimulado el interés por las fuentes de datos alternativas y en un plazo más corto, como las tendencias en las búsquedas de Internet con la palabra «suicidio» (Arora *et al.* 2016), la comunidad investigadora debe abogar por el fortalecimiento de los sistemas de recogida de datos. Resulta irónico que la participación de Grecia en el

importante proyecto SHARE se cancelara debido a su coste justo en el momento que estallaba la crisis. Sin embargo, una vez que efectivamente los datos estuvieron disponibles, la comunidad de investigadores de la salud estuvo a la altura del desafío, utilizó los datos de una amplia gama de disciplinas, y amplió el uso de estudios innovadores sobre los experimentos naturales. Además, esos estudios han contribuido a definir una nueva agenda para la investigación, que ahora se denomina la economía política de la salud, que hace hincapié en la importancia de estudiar el reparto de poder, ya sea visible, oculto o invisible (Hathaway, 2016) en la sociedad, y los medios por los que repercute en la salud de la población. Aunque las conclusiones de este estudio nunca podrán evitar otra crisis como la que venimos sufriendo desde 2007, por lo menos pueden contribuir a garantizar que las consecuencias para la salud formen parte del debate sobre las políticas a aplicar.

Referencias

Arora, V., Stuckler, D. y McKee, M. (2016), «Tracking search engine queries for suicide in the United Kingdom, 2004-2013», *Public Health* 137, pp. 147-153.

Ball, L., Furceri, D., Leigh, D. y Loungani, P. (2013), «The distributional effects of fiscal consolidation», ponencia de trabajo del FMI WP/13/151.

Barr, B., Taylor-Robinson, D., Scott-Samuel, A., McKee, M. y Stuckler, D. (2012), «Suicides associated with the 2008-10 economic recession in England: a time-trend analysis», *British Medical Journal* 345, p. e5142.

Barr, B., Taylor-Robinson, D., Stuckler, D., Loopstra, R., Reeves, A. y Whitehead, M. (2015), «'First, do no harm': are disability assessments associated with adverse trends in mental health? A longitudinal ecological study», *Journal of Epidemiology and Community Health* 70(4), pp. 339-345.

Boukus, E. R. y Cunningham, P. J. (2011), «Mixed signals: trends in Americans' access to medical care, 2007-2010», *Tracking Report* 25, pp. 1-6.

Burgard, S. A. y Hawkins, J. M. (2014), «Race/ethnicity, educational attainment, and foregone health care in the United States in the 2007-2009 recession», *American Journal of Public Health* 104(2), pp. e134-e140.

Comisión Europea (2015), *Assessment of the Social Impact of the New Stability Support Programme for Greece*, Bruselas, Comisión Europea.

Economou, M., Madianos, M., Peppou, L. E., Souliotis, K., Patelakis, A. y Stefanis, C. (2014), «Cognitive social capital and mental illness during economic crisis: a nationwide population-based study in Greece», *Social Science & Medicine* 100, pp. 141-147.

Economou, M., Angelopoulos, E., Peppou, L. E., Souliotis, K., Tzavara, C., Kontoangelos, K., Madianos, M. y Stefanis, C. (2016), «Enduring financial crisis in Greece: prevalence and correlates of major depression and suicidality», *Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology* 51(7), pp. 1015-1024.

FEANTSA (2011), «Impact of anti-crisis austerity measures on homeless services across the EU», FEANTSA, ponencia sobre política.

Figari, F., Paulus, A. y Sutherland, H. (2015), «The design of fiscal consolidation measures in the European Union: distributional effects and implications for macroeconomic recovery», EUROMOD, serie de ponencias de trabajo EM5/15.

Fitzpatrick, S., Pawson, H., Bramley, G., Wilcox, S. y Watts, B. (2016), *The Homelessness Monitor: England 2016*, Londres, Crisis.

Frank, C., Davis, C. G. y Elgar, F. J. (2014), «Financial strain, social capital, and perceived health during economic recession: a longitudinal survey in rural Canada», *Anxiety, Stress, & Coping* 27(4), pp. 422-438.

Hathaway, T. (2016), «Lukes reloaded: an actor-centred three-dimensional power framework», *Politics* 36(2), pp. 118-130.

Helliwell, J. F., Layard, R. y Sachs, J. (2015), *World Happiness Report 2015: Sustainable Development Solutions Network*, Nueva York, Naciones Unidas [*Reporte Mundial de Felicidad*, disponible en worldhappiness.report/wp-content/uploads/sites/2/.../WHR2015_Spanish_Ch-1.pdf.]

Huang, J., Birkenmaier, J. y Kim, Y. (2014), «Job loss and unmet health care needs in the economic recession: different associations by family income», *American Journal of Public Health* 104(11), pp. e178-e183.

Kalousova, L. y Burgard, S. A. (2014), «Tough choices in tough times: debt and medication nonadherence», *Health Education & Behavior* 41(2), pp. 155-163.

Karanikolos, M. y Kentikelenis, A. (2016), «Health inequalities after austerity in Greece», *International Journal for Equity in Health* 15(1), p. 83.

Karanikolos, M., Mladovsky, P., Cylus, J., Thompson, S., Basu, S., Stuckler, D., Mackenbach, J. P. y McKee, M. (2013), «Financial crisis, austerity, and health in Europe», *The Lancet* 381(9874), pp. 1323-1331.

Karanikolos, M., Gordeev, V. S., Mackenbach, J. P. y McKee, M. (2016), «Access to care in the Baltic States: did crisis have an impact?», *The European Journal of Public Health* 26(2), pp. 236-241.

Kentikelenis, A., Karanikolos, M., Papanicolas, I., Basu, S., McKee, M. y Stuckler, D. (2011), «Health effects of financial crisis: omens of a Greek tragedy», *The Lancet* 378(9801), pp. 1457-1458.

Kentikelenis, A., Karanikolos, M., Reeves, A., McKee, M. y Stuckler, D. (2014), «Greece's health crisis: from austerity to denialism», *The Lancet* 383(9918), pp. 748-753.

Kyriopoulos, I.-I., Zavras, D., Skroumpelos, A., Mylona, K., Athanasakis, K. y Kyriopoulos, J. (2014), «Barriers in access to healthcare services for chronic patients in times of austerity: an empirical approach in Greece», *International Journal for Equity in Health* 13(1), pp. 54-61.

Legido-Quigley, H., Karanikolos, M., Hernandez-Plaza, S., de Freitas, C., Bernardo, L., Padilla, B., Machado, R. S., Díaz-Ordaz, K., Stuckler, D. y McKee, M. (2016), «Effects of the financial crisis and Troika austerity measures on health and health care access in Portugal», *Health Policy* 120(7), pp. 833-839.

Loopstra, R., Reeves, A., Barr, B., Taylor-Robinson, D. y Stuckler, D. (2014), «Are austerity measures in England driving rises in homelessness? Evidence from 324 local authorities 2004-2012», *The European Journal of Public Health* 24 (supl. 2), p. cku166-082.

Loopstra, R., Reeves, A. y Stuckler, D. (2015a), «Rising food insecurity in Europe», *The Lancet* 385(9982), p. 2041.

Loopstra, R., Reeves, A., Taylor-Robinson, D., Barr, B., McKee, M. y Stuckler, D. (2015b), «Austerity, sanctions, and the rise of food banks in the UK», *BMJ* 350, p. h1775.

Loopstra, R., Reeves, A., Barr, B., Taylor-Robinson, D., McKee, M. y Stuckler, D. (2016a), «The impact of economic downturns and budget cuts on homelessness claim rates across 323 local authorities in England, 2004-12», *Journal of Public Health* 38(3), pp. 417-425.

Loopstra, R., Reeves, A., McKee, M. y Stuckler, D. (2016b), «Food insecurity and social protection in Europe: quasi-natural experiment of Europe's Great Recessions 2004-2012», *Preventive Medicine* 89, pp. 44-50.

Loopstra, R., McKee, M., Katikireddi, S. V., Taylor-Robinson, D., Barr, B. y Stuckler, D. (2016c), «Austerity and old-age mortality in England: a longitudinal cross-local area analysis, 2007-2013», *Journal of the Royal Society of Medicine* 109(3), pp. 109-116.

Norström, T. y Grönqvist, H. (2015), «The Great Recession, unemployment and suicide», *Journal of Epidemiology and Community Health* 69(2), pp. 110-116.

Palladino, R., Lee, J. T., Hone, T., Filippidis, F. T. y Millett, C. (2016), «The Great Recession and increased cost sharing in European health systems», *Health Affairs* 35(7), pp. 1204-1213.

Piette, J. D., Rosland, A. M., Silveira, M. J., Hayward, R. y McHorney, C. A. (2011), «Medication cost problems among chronically ill adults in the US: did the financial crisis make a bad situation even worse?», *Patient Preference and Adherence* 5, pp. 187-194.

Rada, A. G. (2013), «Child poverty and malnutrition rise in Spain as austerity measures bite», *BMJ* 347, p. f5261.

Reeves, A., Stuckler, D., McKee, M., Gunnell, D., Chang, S-S. y Basu, S. (2012), «Increase in State suicide rates in the USA during economic recession», *The Lancet* 380(9856), pp. 1813-1814.

Reeves, A., McKee, M., Basu, S. y Stuckler, D. (2013a), «The political economy of austerity and healthcare: cross-national analysis of expenditure changes in 27 European nations, 1995-2011», *Health Policy* 115(1), pp. 1-8.

Reeves, A., Basu, S., McKee, M., Marmot, M. y Stuckler, D. (2013b), «Austere or not? UK coalition government budgets and health inequalities», *Journal of the Royal Society of Medicine* 106(11), pp. 432-436.

Reeves, A., McKee, M. y Stuckler, D. (2014), «Economic suicides in the Great Recession in Europe and North America», *The British Journal of Psychiatry* 205(3), pp. 246-247.

Reeves, A., McKee, M., Gunnell, D., Chang, S-S., Basu, S., Barr, B. y Stuckler, D. (2015a), «Economic shocks, resilience, and male suicides in the Great Recession: cross-national analysis of 20 EU countries», *The European Journal of Public Health* 25(3), pp. 404-409.

Reeves, A., McKee, M. y Stuckler, D. (2015b), «The attack on universal health coverage in Europe: recession, austerity and unmet needs», *The European Journal of Public Health* 25(3), pp. 364-365.

Reeves, A., Clair, A., McKee, M. y Stuckler, D. (2016), «Reductions in the United Kingdom's government housing benefit and symptoms of depression in low-income households», *American Journal of Epidemiology* 184(6), pp. 421-429.

Rehn, O. (2013), «Letter to Europe's Finance Ministers», Bruselas, Comisión Europea.

Reinhart, C. M. y Rogoff, K. S. (2010), «Growth in a time of debt», *American Economic Review* 100(2), pp. 573-578.

RFI (2014), «One million French people to receive charity meals», París, rfi.

Riumallo-Herl, C., Basu, S., Stuckler, D., Courtin, E. y Avendano, M. (2014), «Job loss, wealth and depression during the Great Recession in the USA and Europe», *International Journal of Epidemiology* 43(5), pp. 1508-1517.

Schaltegger, C. A. y Weder, M. (2014), «Austerity, inequality and politics», *European Journal of Political Economy* 35, pp. 1-22.

Stuckler, D., Basu, S., Suhrcke, M., Coutts, A. y McKee, M. (2009), «The public health impact of economic crises and alternative policy responses in Europe», *The Lancet* 374(9686), pp. 315-323.

Thekiso, B., Heron, E. A., Masood, B., Murphy, M., McLoughlin, D. M. y Kennedy, N. (2013), «Mauling of the 'Celtic Tiger': clinical characteristics and outcome of first-episode depression secondary to the economic recession in Ireland», *Journal of Affective Disorders* 151(2), pp. 455-460.

Thomson, S., Figueras, J., Evetovits, T., Jowett, M., Mladovsky, P., Maresso, A., Cylus, J., Karanikolos, M. y Kluge, H. (2014), *Economic*

Crisis, Health Systems and Health in Europe: Impact and Implications for Policy, Oficina Regional para Europa de la OMS.

The Trussell Trust (2016), «Trussell Trust foodbank use remains at record high with over one million three-day emergency food supplies given to people in crisis in 2015/16», Salisbury: The Trussell Trust, disponible en http://www.trusselltrust. org/foodbank-figures-top-900000.

Woo, J., Bova, E., Kinda, T. y Zhang, Y. S. (2013), *Distributional Consequences of Fiscal Consolidation and the Role of Fiscal Policy: What Do the Data Say?*, Washington, Fondo Monetario Internacional.

Wunderlich, G. S. y Norwood, J. L. (eds.) (2006), *Food Insecurity and Hunger in the United States: An Assessment of the Measure*, Washington, National Research Council of the National Academies.

---

59 Considérese el caso de Austria y Alemania, por ejemplo. Ambos experimentaron recesiones de una magnitud y una cronología parecidas (2008-2009), sin embargo, Austria vio cómo se reducía el gasto del Estado en sanidad, en una cuantía de 90,1 dólares per cápita, ajustada al poder adquisitivo y a la inflación, mientras que en Alemania se vio un aumento de 57,4 dólares per cápita.

CAPÍTULO 7

EL SUFRIMIENTO: LOS COSTES HUMANOS Y SOCIALES DE LA CRISIS ECONÓMICA[60]

John B. Thompson, Eirini Avramopoulou y Silvia Pasquetti

¿Quiénes pagan los platos rotos cuando se produce una crisis económica? Es posible que algunas empresas quiebren, puede que algunos banqueros tenga que renunciar a sus primas, y tal vez algunos inversores vean cómo disminuye el valor de sus inversiones, pero ¿qué pasa con toda esa gente que no tuvo nada que ver con las decisiones y las actividades que provocaron la crisis, y que, sin embargo, se ven atrapadas en la vorágine económica que genera? ¿Qué ocurre con ellos?

Ya sabemos que la crisis económica en Europa, precipitada por la crisis financiera de 2007-2008 y exacerbada por la debilidad estructural de la eurozona y por las políticas de austeridad impuestas por los dirigentes de la eurozona, tuvo un grave impacto en el desempleo, en la pobreza y en la salud. El índice de desempleo se disparó por toda la UE, y aumentó del 6,7 por ciento en 2008 al 10,8 por ciento en 2013 a lo largo y ancho de los veintiocho países miembros, dejando sin empleo a otros 9 millones de personas, mientras que en la eurozona alcanzaba el 12 por ciento. Ese índice medio ocultaba grandes variaciones de un país a otro y entre los distintos grupos de edad. Las tasas de desempleo más bajas se dieron en Alemania (5,2 por ciento) y Austria (5,4 por ciento), y las más altas en Grecia (27,5 por ciento), España (26,1 por ciento), Croacia (17,3 por ciento), Portugal (16,4 por ciento) y Chipre (15,9 por ciento). En Irlanda, el índice de desempleo fue del 13,1 por ciento, y en Italia del 12,2 por ciento (Eurostat 2016b; Cáritas Europa 2015, p. 32). Pero dentro de esos países también hubo grandes variaciones entre las distintas regiones: por ejemplo, en 2014 en Italia, la tasa de desempleo fue del 8,2 por ciento en la región de Lombardía, al norte del país, y del 23,4 por ciento en Calabria, al sur

(Eurostat 2016a). Entre 2008 y mediados de 2014 se perdieron 3,4 millones de empleos en España, 1,2 millones en Italia, y 1 millón en Grecia, mientras que en Alemania el número de empleos aumentó en 1,8 millones (Comisión Europea 2014, p. 16). El desempleo juvenil (menores de 25 años) fue particularmente elevado: en 2013 fue del 23,4 por ciento en la UE-28, y del 24 por ciento en la eurozona. Grecia tuvo la tasa de empleo juvenil más alta, con un 58,3 por ciento, seguida de España (55,5 por ciento), Croacia (49,7 por ciento), Italia (40 por ciento), Chipre (38,9 por ciento) y Portugal (38,1 por ciento) (Cáritas Europa 2015, p. 33). Además, esos países experimentaron altos niveles de jóvenes que ni tenían empleo ni estaban estudiando o en fase de formación («NiNis»). La tasa media de NiNis en la UE fue del 13 por ciento en 2013 (entre 15 y 24 años de edad). Italia tuvo la tasa más alta de NiNis, con un 22,2 por ciento, mientras que en Grecia fue del 20,6, en Chipre era del 18,7, en Croacia del 18,6, y en España del 18,6 por ciento (Cáritas Europa 2015, p. 33). El drástico deterioro de las condiciones del mercado de trabajo dio lugar a un acusado aumento del porcentaje de personas en riesgo de pobreza o exclusión social[61]. Entre 2008 y 2013, diecinueve de los veintiocho Estados miembros asistieron a un aumento en el riesgo de pobreza o exclusión social, con un porcentaje que llegó al 24,5 por ciento en el conjunto de todos los Estados miembros en 2013. En Grecia la cifra alcanzó el 35,7 por ciento, un aumento respecto al 28,1 por ciento registrado en 2008, y en Italia llegó al 28,4 por ciento, desde una tasa del 25,3 por ciento en 2008 (Comisión Europea 2014, pp. 17, 297, 308, 312). Entre 2009 y 2013 otros 7,5 millones de personas pasaron a engrosar el número de los que padecen carencia material grave en veintisiete países de la UE, y en Grecia la proporción aumentó de un 12 por ciento en 2010 hasta aproximadamente el 22 por ciento en 2014 (Oxfam 2015, p. 9). El número de personas que viven en hogares sin ingresos por trabajo se duplicó en Grecia entre 2007 y 2012, con un aumento de algo más del 10 por ciento en 2007 hasta poco más del 20 por ciento en 2012 (OCDE 2014, p. 25).

Se trata de unas cifras alarmantes, que indican que la crisis económica que ha asolado Europa desde 2008 ha tenido unas consecuencias devastadoras para las vidas de millones de personas a lo largo y ancho del

continente. También indican que, a pesar de algunas sugerencias esperanzadoras en sentido contrario, la crisis dista mucho de haber terminado. En muchos de los países que se han visto más afectados por la crisis, como Grecia, Irlanda, Italia, España y Portugal, las tasas de desempleo siguen siendo elevadas, la desigualdad va en aumento y hay un número creciente de individuos, familias y menores que viven en la pobreza (Oxfam 2015). Está surgiendo una nueva clase de pobres —a saber, los jóvenes que abandonan los estudios o que terminan la enseñanza superior y acceden al mercado de trabajo, donde no encuentran un empleo, o solo encuentran empleos mal pagados, a tiempo parcial, que les permiten generar algunos ingresos, pero no los suficientes como para sobrevivir, lo que les obliga a recurrir a la ayuda de las redes familiares o de las organizaciones benéficas, al verse incapaces de construirse unas carreras profesionales que antiguamente la mayoría de la generación de sus padres daba por descontado.

El repentino deterioro de las condiciones de vida y las perspectivas vitales para millones de personas también ha tenido graves consecuencias en términos de salud, tanto física como mental. En Grecia, entre 2007 y 2009 hubo un sustancial aumento del número de personas que declaraban que no iban al médico ni al dentista a pesar de sentir que lo necesitaban, y un sensible aumento de las personas que declaraban que su salud era «mala» o «muy mala» (Kentikelenis *et al.* 2011, p. 1457). En 2008 y 2009 también se produjo un sustancial aumento de los individuos que informaban de síntomas de depresión, y un sensible aumento de las personas que declaraban tener pensamientos suicidas, y el aumento era mayor entre las personas que estaban sufriendo penalidades económicas (Madianos *et al.* 2011, pp. 947-948). Estudios posteriores encontraron evidencias de un aumento sustancial de la prevalencia de pensamientos suicidas y de intentos de suicidio entre 2009 y 2011, una prueba de que la vulnerabilidad al suicidio estaba vinculada a variables socioeconómicas como el desempleo, la inseguridad en el empleo y la pérdida de ingresos (Economou *et al.* 2013). Otros países que se vieron duramente golpeados por la crisis, como Chipre y España, también han sufrido un aumento sustancial de la incidencia de la depresión, sobre todo entre los parados (Buffel *et al.* 2015,

p. 274). Las tasas de suicidios, que habían disminuido en Europa antes de 2007, aumentaron drásticamente en 2008 y 2009 (Stuckler *et al.* 2011, p. 124). Los datos para 2010 de veinte países europeos mostraban un aumento del 10,8 por ciento de los suicidios entre los hombres y del 4,8 por ciento entre las mujeres, en comparación con la cifra pronosticada de suicidios basada en las tendencias a lo largo del periodo 2000-2007 (Chang *et al.* 2013, p. 3; véase también Stuckler *et al.*, en este libro).

Estas cifras dibujan un cuadro sombrío del deterioro de las condiciones de vida de muchos millones de personas que se han visto gravemente afectadas por la crisis económica en Europa: se trata de un cuadro donde, para amplios sectores de la población, los ingresos reales han disminuido abruptamente, el desempleo ha crecido drásticamente, la salud ha empeorado y han aumentado los riesgos de depresión y suicidio. Y, sin embargo, por sombrío que parezca el cuadro que dibujan estas cifras, tan solo nos cuentan una parte de la historia. Las cifras son indicadores cruciales, y apuntan a realidades que son difíciles de negar, pero no nos dicen cómo es *vivir* esas realidades a las que apuntan. No nos dan una idea de lo que se siente al *experimentar* las repercusiones de la crisis económica en la vida cotidiana de los individuos. ¿Qué se siente al estar en primera línea de fuego de la crisis económica —y no estamos hablando de los banqueros que acaso tienen que renunciar a sus primas durante un año o dos mientras el sector bancario sufre un ajuste temporal, para después volver a los negocios de siempre, sino del obrero fabril que pierde su empleo cuando cierra la fábrica y él no consigue encontrar otro trabajo; o de la oficinista cuyo salario se ha reducido tanto que teme comprobar el saldo de su cuenta corriente y ver lo poco que gana ahora; o del joven que sale de la universidad y accede a un mercado de trabajo donde no hay empleos dignos; o de la joven profesional que siempre soñó con mejorar su cualificación y progresar profesionalmente, pero descubre que ese camino ahora está cortado y que su sueño se ha hecho añicos? Esas son las personas que han pagado el verdadero precio de la crisis económica. Las cifras son sumamente útiles para documentar el deterioro de las condiciones de vida de todas esas personas, pero las cifras por sí solas nunca nos dirán qué se

siente al vivir la realidad de la crisis económica. Las cifras no pueden expresar lo que significa sufrir.

El sufrimiento es un concepto difuso y complicado —que no se presta fácilmente a una definición precisa a efectos de la investigación en ciencias sociales. Para algunos, la palabra «sufrimiento» está indisolublemente ligada a la religión, donde el sufrimiento se entendía como una prueba de la fe del creyente. Cuando el término se ha utilizado en las ciencias sociales, lo más común era que se empleara en el contexto de la sociología médica o de la antropología médica[62]. Pero el peligro de utilizar ese concepto en contextos médicos es que se asocia demasiado fácilmente con la enfermedad y el dolor físico[63]. Por supuesto, la enfermedad y el dolor físico son importantes causas de sufrimiento humano: los seres humanos sufren mucho cuando ellos o sus seres queridos padecen enfermedades graves y dolor físico. Pero también sabemos que el sufrimiento no está exclusivamente ligado a las dolencias físicas o corporales: el sufrimiento puede ser de un carácter sobre todo, o incluso enteramente, emocional, e incluso puede dar lugar a dolencias físicas, en vez de ser su consecuencia.

Así pues, cuando aquí hablamos de sufrimiento, nos referimos a un estado que es de carácter principalmente afectivo. No se trata de una emoción diferenciada, sino más bien de un cúmulo de sentimientos negativos superpuestos, que a menudo se refuerzan mutuamente, y crean un punto de vista sobre el mundo que es deprimente, descorazonador, lleno de tristeza y desesperación. Además puede ir acompañado de retazos de ira, frustración, amargura y resentimiento, a medida que los individuos van incorporando a ese cúmulo de sentimientos sus propias explicaciones de cómo han acabado donde están y de quién es el responsable de su desventura. El sufrimiento, tal y como lo entendemos aquí, es un estado afectivo del individuo. No es solo un estado mental, algo que ocurre en su cabeza, sino un estado de su ser en que los pensamientos, los sentimientos y los aspectos físicos del cuerpo —la forma en que un individuo se comporta, cuida de sí mismo, su estado de salud, etcétera— se entretejen en el flujo de la vida cotidiana. En resumen, por utilizar un término heideggeriano, el sufrimiento es una forma de estar en el mundo por la que el mundo se

experimenta de una determinada manera: deprimente, descorazonador, lleno de tristeza y desesperación.

Hay cuatro cosas que decir acerca del sufrimiento entendido de esa manera. En primer lugar, el sufrimiento es intrínsecamente social —y eso es cierto en muchos sentidos. Es social porque los individuos siempre están enredados en relaciones con los demás, y el sufrimiento está entretejido con esas relaciones sociales: los demás pueden afectar el estado de un individuo y también pueden verse afectados por él. También es social porque a menudo el sufrimiento tiene condicionantes o causas sociales: tiene que ver con, y a menudo surge de, procesos sociales, económicos o políticos que se extienden más allá de las circunstancias de un individuo en particular. Y precisamente porque a menudo tiene que ver con, o surge de, esos procesos más generales, también es social en el sentido de que frecuentemente es experimentado por muchos individuos que también se ven afectados, cada uno a su manera, por esos mismos procesos más generales. Por esos motivos, no resulta particularmente útil distinguir entre el «sufrimiento» y el «sufrimiento social», o entre el sufrimiento «psíquico» y el sufrimiento «social», como han intentado hacer algunos analistas[64]. Una gran parte de lo que consideramos sufrimiento está tan entretejido con las condiciones y las relaciones sociales que cualquier intento de establecer una clara distinción en ese sentido está abocado a ser artificial. A todos los efectos y propósitos, el sufrimiento es el sufrimiento social, un estado social del ser: un estado que está inextricablemente entretejido con las relaciones con los demás, a menudo provocado por procesos sociales más amplios y experimentado en común por una pluralidad de individuos.

Un segundo rasgo del sufrimiento es que es relativo. Por supuesto, a menudo el sufrimiento puede parecerle absoluto y totalizador al individuo que sufre: cuando uno sufre de verdad es posible que esté absorto en su mundo y se muestre indiferente a los demás y al mundo que le rodea. Pero para la mayoría de los individuos, la mayor parte del tiempo, la experiencia del sufrimiento es una cuestión relativa: uno es consciente de que los demás también sufren, de que no está solo y que es posible que los demás estén sufriendo mucho más que uno. El sentimiento de que «las cosas están mal, pero peor lo están para otros» es un rasgo habitual del sufrimiento: estamos

constantemente evaluando nuestro estado en relación con el de otros que ese encuentran en circunstancias parecidas o que comparten un destino parecido al nuestro, o incluso peor. En otras palabras, lo más habitual es que el sufrimiento sea una cuestión de desesperación relativa.

En tercer lugar, el sufrimiento es un rasgo prosaico de la vida cotidiana. No es una condición insólita y excepcional, sino una condición habitual y corriente —lo que Bourdieu denominaba «la petite misère» (Bourdieu *et al.* 1999, p. 4). Puede precipitarse o exacerbarse a raíz de un cambio repentino de las circunstancias, como, por ejemplo, quedarse sin trabajo o una crisis de pareja, pero incluso en ausencia de grandes acontecimientos perturbadores de ese tipo, mucha gente experimenta cierto grado de sufrimiento en el transcurso de su vida cotidiana. Sin embargo, en la mayoría de los casos ese tipo de sufrimiento queda por debajo del radar de la profesión médica porque no se percibe —ya sea por los propios individuos o por quienes están a su alrededor— como de una gravedad suficiente para que se requiera atención médica. Puede fácilmente cruzar la difusa frontera entre un estado social y una dolencia clínica: si un individuo acude a ver al médico o a una clínica, por voluntad propia o por indicación de otros, ese sufrimiento pasa a ser una cuestión médica. Pero esa es la excepción, más que la norma. Para la mayoría de la gente, la mayor parte del tiempo, el sufrimiento es una parte integrante del flujo de la vida cotidiana, y no se somete al escrutinio de los profesionales.

En cuarto lugar, y a pesar de que habitualmente es algo que está más allá del ámbito de los profesionales, el sufrimiento importa. Puede devastar vidas. Puede debilitar a los individuos, destruir su motivación, someter a fuertes tensiones a sus relaciones con los demás, e incluso, en casos extremos, acabar con sus ganas de vivir.

Elegir el sufrimiento como objeto de nuestra atención no carece de riesgos. Muchas personas sufren de una forma u otra, y a un analista social no siempre le resulta fácil distinguir entre las modalidades de dolor que pueden achacarse a las circunstancias sociales, económicas y políticas generales, por un lado, y las que forman parte de la trayectoria personal de un individuo a través de la vida, por otro. Además, la idea misma de que el sufrimiento puede tener unos condicionantes sociales, de que las decisiones

y los actos de algunas personas pueden tener consecuencias que provoquen el sufrimiento de otros, y de que ese sufrimiento debe ser atendido y escuchado podría perfectamente ser una idea que pertenece a un tiempo y un lugar determinados —a nuestro mundo inconfundiblemente moderno, occidental, probablemente muy reciente (Fassin 2012, pp. 5-10, 21-43). Pero el hecho de que esa idea pueda ser relativamente reciente, y el hecho de que el sufrimiento puede ser difícil de estudiar en la práctica no son motivos de peso para soslayarlo. El descontento económico y político puede tener consecuencias realmente devastadoras para la vida de las personas, y aunque necesitamos prestar atención a las consideraciones epistemológicas y metodológicas, no deberíamos permitir que nos distraigan del intento de captar la realidad vivida del sufrimiento. Necesitamos ponerle un rostro humano a la crisis económica.

A lo largo de doce meses, entre septiembre de 2014 y septiembre de 2015, realizamos nuestro trabajo de campo en numerosos lugares de Grecia e Italia a fin de analizar el impacto de la crisis económica en la vida de los individuos corrientes. Una de las autoras, Eirini Avramopoulou, es una antropóloga griega formada en Atenas y en Cambridge; realizó su trabajo de campo en Atenas, Volos y Pelión, una península montañosa en el sureste de Tesalia, a unos 350 kilómetros al norte de Atenas. Otra de las autoras, Silvia Pasquetti, es una socióloga política italiana formada en Florencia, Berkeley y Cambridge; llevó a cabo su trabajo de campo en Parma y Florencia —dos prósperas ciudades del note de Italia— y en Siracusa y otras localidades del sureste de Sicilia. Cada una de ellas realizó más de sesenta entrevistas —en Grecia, aproximadamente 30 en Atenas y otras 30 en Volos y en Pelión, y en Italia aproximadamente 30 en Parma y en Florencia, y otras 30 en Sicilia. Los lugares se escogieron para garantizar que, en el caso de Grecia, entrevistáramos a personas tanto de la gran zona metropolitana de Atenas como de una pequeña ciudad de provincias y de una región rural situadas a cierta distancia de Atenas. En Italia queríamos entrevistar a personas tanto del norte, relativamente más próspero, como del sur, menos desarrollado e industrializado, donde mucha gente trabaja en la agricultura.

En ambos países escogimos a entrevistados de distintos estratos sociales, entre ellos algunos profesionales de clase media-alta (abogados, médicos, etcétera); a personas con empleos a tiempo completo en los sectores público y privado; a trabajadores por cuenta propia (por ejemplo, propietarios de empresas pequeñas, de las que algunas habían quebrado); a trabajadores en paro en ese momento, que habían perdido su empleo, o que tenían contratos precarios; a jóvenes que ni trabajan ni estudian (NiNis); y a jubilados. Nos aseguramos de que hubiera una representación paritaria de hombres y mujeres, y un amplio rango de edades, desde jóvenes de alrededor de veinte años hasta pensionistas de entre sesenta y más de setenta años. También incluimos inmigrantes, junto a personas naturales de Grecia e Italia —una tarea facilitada por el hecho de que tanto Grecia como Italia han experimentado un gran flujo de inmigrantes durante los últimos años, incluso antes de la muy reciente oleada procedente de Turquía y el norte de África.

El momento elegido para realizar el trabajo de campo fue fortuito, sobre todo en el caso de Grecia. Allí la crisis se había agravado desde que se acordó el primer rescate en 2010; para 2015 la montaña de deuda de Grecia había ascendido a 320.000 millones de euros, es decir el 177 por ciento del PIB, y el PIB se había reducido en un 25 por ciento. La tasa de desempleo estaba en el 26,5 por ciento, la más alta de la UE, y el desempleo juvenil era superior al 50 por ciento. La primera mitad de 2015 fue una época turbulenta en Grecia, pues arrancó con la victoria de SYRIZA en las elecciones del 25 de enero y concluyó con la convocatoria del referéndum sobre la nueva oferta de rescate, que se celebró el 5 de julio. A finales de junio se establecieron controles para impedir la fuga de capitales y el hundimiento del sector bancario, y se limitó la cantidad de dinero que la gente podía retirar de sus cuentas. El Gobierno de SYRIZA instó a la gente a votar «no» a la nueva oferta de rescate, y efectivamente así lo hizo, por una rotunda mayoría (el 61 por ciento). Pero entonces, cuando los acreedores endurecieron su postura y amenazaron con expulsar a Grecia del euro, el Gobierno capituló y aceptó unos rigurosos nuevos términos como condición para permanecer en el euro. Aquello fue como un viaje en montaña rusa a través de la economía política de la crisis, donde los

momentos de resistencia e indignación de la periferia meridional de Europa se alternaron con las duras realidades del poder en la eurozona. Mientras Grecia se sumía en el caos, Italia, la tercera mayor economía de la eurozona, se esforzaba por afrontar una crisis que había dejado en evidencia su calamitosa situación fiscal y había llevado al paro a muchos miles de personas, y el país bullía de ira, frustración y temor. Así fue el periodo de nuestro trabajo de campo.

Nuestras preguntas eran simples: ¿cómo se experimenta la crisis económica en la vida cotidiana de los individuos de todas las condiciones sociales? ¿Qué se siente al estar entre los damnificados de una crisis económica, y cómo lo sobrellevan las personas? ¿Cómo afecta a sus planes, a sus esperanzas, a la forma en que organizan sus vidas y sus relaciones con los demás? Nuestro enfoque era de abajo arriba, en vez de al contrario, pues no partíamos de las élites políticas y de las medidas que pretenden imponer a una población reacia, sino de los individuos que viven sus vidas corrientes en unos tiempos difíciles y excepcionales. En este capítulo presentamos las primeras conclusiones de nuestro estudio. Dentro de los límites de un capítulo no podemos examinar en profundidad la realidad de la vivencia de la crisis, ni analizar las complejas formas en que los individuos de diferentes entornos sobrellevaron un repentino y dramático deterioro de sus circunstancias materiales, ni cómo les afectó física y emocionalmente, ni cómo incorporaron esa nueva realidad material y simbólica a su vida cotidiana, como tampoco podemos analizar en detalle las diferencias entre Grecia e Italia —todo ello requeriría un formato mas extenso; pero sí podemos destacar y elaborar brevemente algunos de los temas que surgían una y otra vez en nuestras entrevistas. Algunos de esos temas nos recuerdan las conclusiones del memorable estudio sobre Marienthal, la localidad austriaca que sufrió un golpe demoledor en la década de 1930 cuando su única fuente de empleo, una fábrica textil, se vio obligada a cerrar (Jahoda *et al.* 2002). Pero nuestro estudio era de un carácter más amplio y comparativo que el de Marienthal, y por supuesto las circunstancias de la crisis económica en Grecia e Italia son totalmente diferentes de las circunstancias de una pequeña localidad austriaca a principios de la década de 1930. Así pues, aunque ocasionalmente señalaremos algún punto de

semejanza, nuestra atención se centrará en la vivencia de la realidad de la crisis económica en Grecia y en Italia hoy en día.

Enfado, decepción y traición

Nikitas está enfadado[65]. Y también lo está mucha gente en Livaditis, el pequeño pueblo de la península de Pelión donde actualmente vive Nikitas. La mayoría de los vecinos había votado a SYRIZA, y votó No en el referéndum, pensando y esperando que eso traería consigo un cambio y pondría fin a la austeridad, pero después descubrieron que los términos que acabaron aceptando eran aún más rigurosos que los que estaban encima de la mesa antes de que se convocara el referéndum. Había una profunda sensación de decepción, e incluso de traición. «Yo voté “No”», decía Nikitas, «pero, ¿qué significa “No”? ¿Lo mismo que habían hecho los otros, solo que peor?» Nikitas había regresado al pueblo en 1997 tras estudiar en Atenas, y pidió un cuantioso préstamo para rehabilitar la taberna de su abuelo, de la que actualmente es el gerente. Le está resultando muy difícil afrontar la crisis, y él, como muchos de sus vecinos de Livaditis, está muy enfadado: «Toda la gente del pueblo estaba pagando sus facturas, para ellos era una cuestión de dignidad, pero ahora ya no pueden hacerlo, y sienten vergüenza, están enfadados. Yo también estoy muy enfadado». Y prosigue:

> No podemos sobrevivir, este sistema es irracional. Estoy pensando en marcharme, tal vez a Alemania —allí tengo un amigo que tiene un restaurante. También tengo familiares en Inglaterra. Pienso: «vamos a cerrar el local y a marcharnos a Alemania, o adonde sea». Aquí uno trabaja de sol a sol, y hay días en que no se gana ni un euro. En cualquier caso, sé que al final el banco se quedará con todo. Uno está constantemente estresado, angustiado por todo. Me paso el día haciendo cálculos. ¿Puedo permitirme ir de compras? ¿Qué facturas puedo pagar? ¿Cómo puedo ir tirando? Yo voté «No» porque creo que con Europa hemos terminado. Para empezar, no nos correspondía estar en Europa. Se supone que Europa es la Europa de la solidaridad. ¿Qué solidaridad? Si nuestros socios nos tratan así, ¿cómo nos tratará nuestro peor enemigo?

La difícil situación de Nikitas se había visto agravada por el hecho de que, como parte del nuevo acuerdo de rescate, en julio de 2015 el Gobierno de SYRIZA acababa de incrementar el IVA al 23 por ciento, y había establecido más controles para asegurarse de que las tabernas, los restaurantes, las tiendas y los hoteles pagaran el impuesto, y a Nikitas esas

nuevas medidas le afectaban directamente. No podía subir los precios para cubrir la subida del IVA porque la gente que frecuentaba su taberna no tenía dinero para pagar, de modo que él mismo tenía que asumir el coste adicional del impuesto. «¿Cómo voy a pagar lo que me piden? No consigo que me cuadren las cuentas, yo no puedo vivir así. Si tan solo tuviera la esperanza de que va a cambiar algo, de que va a haber crecimiento, pero no ocurre nada de eso. Es un punto muerto».

María, otra vecina del pueblo, una mujer mayor cuyo marido, ya jubilado, trabajaba para la compañía telefónica pública, la OTE, también tenía una profunda sensación de enfado, de decepción y de desesperanza. «Yo voté "No" en el referéndum y al final resultó que "Sí". Se creen que somos tontos. Dijimos que "No" a esas medidas económicas que nos hacen imposible sobrevivir, pero ellos lo van a aprobar todo», decía María, con un tono de enfado mezclado con resignación. «Yo ya no espero que salga nada bueno de esto. Para nosotros no hay futuro. En el pasado, cuando terminó la guerra, todo el mundo era pobre, pero sabíamos que vendrían tiempos mejores. Ahora que por fin hemos logrado construir algo en nuestras vidas, nos lo quitan y ya nadie espera que vengan tiempos mejores. No hay nada que esperar, en Grecia no hay esperanza.» Hace una pausa, y después susurra: «Por mucho que yo quiera darte esperanzas, no hay ninguna». Al igual que muchos entrevistados, María se quejaba mucho de la actual situación y de los políticos distantes que prometieron ayudarles y al finan no hicieron nada —«se creen que somos tontos». Sin embargo, al mismo tiempo, ella, al igual que otros entrevistados, es plenamente consciente de que otros lo están pasando mucho peor:

> Me encontré a una persona durmiendo en el callejón que hay detrás del apartamento de mi hijo en Volos. Era invierno, estábamos a varios grados bajo cero. Cuando pienso en él no puedo dejar de llorar [vuelve a llorar mientras habla]. Estaba acurrucado en un rincón, y en muy mal estado. A su lado había un poco de leche y unas cuantas cosas de comer que le había dejado la gente. Le pregunté de dónde era y me dijo que de Georgia. «No tengo ni trabajo, ni dinero, ni nada», me dijo. Fui a la policía y les supliqué que se lo llevaran a algún lado. Le dije que no se preocupara porque iban a venir a llevárselo. Me marché al pueblo —no podía quedarme en Volos. Dos días después leí en el periódico que lo habían encontrado muerto. Este invierno volví a ver a un hombre en el mismo lugar, llevaba puestas unas sandalias y una camiseta muy fina, nada más —¡estábamos en pleno invierno y con temperaturas bajo cero! Recordé lo que había pasado el invierno anterior y fui de inmediato al apartamento de mi hijo, y encontré calcetines, zapatos y puede que una chaqueta, no recuerdo exactamente lo que le llevé. También le di un billete de 5

> euros —no tengo dinero, pero no importa. El hombre me dio las gracias. «Yo quiero marcharme, volver», me decía, «pero no tengo trabajo, no tengo dinero». ¿Qué podemos hacer por esa gente? Si la gente no puede trabajar, si no puede comer, robará, matará, morirá.

Muchos de los entrevistados italianos también expresaban sentimientos de enfado mezclado con resignación y desesperación. Aparentemente a algunos les daba miedo su propio enfado, como si no supieran qué hacer con él, o temieran que tan solo les fuera a hacer más daño, y les llevara a hacer algo de lo que pudieran arrepentirse. No experimentaban su enfado como un paso hacia una acción colectiva, como algo que les llevara a salir a las calles a protestar con otros muchos, sino más bien como una señal de su propio fracaso individual. Los que dirigían su enfado contra cualquier persona o cualquier cosa que no fuera ellos mismos, era contra los políticos por no hacer nada para ayudarles o hacia los solicitantes de asilo, pues consideraban que estaban recibiendo un trato preferente a expensas de la población local, que se lo merecía más. Antonio, un licenciado universitario de 32 años que vive en Madina, una pequeña localidad del sur de Sicilia, hijo de un pastelero en paro y él mismo con un empleo precario, lo expresaba así:

> En Alemania, si estás sin trabajo, el Estado te echa una mano y te da un empleo. Aquí, si estás sin trabajo, ya te puedes morir, que a nadie le importa. La gente se suicida prendiéndose fuego, o ahorcándose, o tirándose por el balcón —y eso da para la noticia de un día en la televisión y se acabó. La cosa está fea de verdad, y realmente nadie te ayuda a luchar contra la idea de suicidarte. El Estado te da la espalda. Los políticos saben lo que está pasando, saben cuáles son los problemas. Los políticos saben que todos los días recibimos un puñetazo en la cara, pero realmente no comprenden el dolor que sientes porque ellos no lo han sufrido en sus propias carnes —ellos saben que duele, pero no comprenden el dolor. Si alguno de los senadores o de los diputados viviera tan solo durante una semana igual que vivo yo, lo comprendería. Me gustaría que vivieran como un ciudadano corriente durante siete días, de lunes a domingo, y que renunciaran a todos los privilegios, y a los placeres, y a los hobbies que tienen, que renunciaran a ir a los restaurantes y a ir de compras los sábados por la tarde —ya simplemente con no poder hacer esas cosas se sentirían verdaderamente mal. Imagínese si tuvieran que echar cuentas sobre lo que pueden comprar en el supermercado o si pueden poner gasolina en su coche. Esa sería la única manera de que comprendieran que tienen que hacer más. [...] He oído a mucha gente diciendo verdades, Matteo Renzi, Silvio Berlusconi —cualquiera que quiere llegar al poder habla en plata [...] Pero después, cuando llegan al poder, ponen excusas, hablan de impedimentos, dicen: «tengo que ir a hablar con Merkel o con Mario Draghi para aclarar las cosas». Siempre hay alguna excusa. Entonces uno pierde la confianza en las instituciones, en la política, en los políticos, uno ya no se cree nada.

El sentimiento de haber sido traicionados por unos políticos que viven en su propio mundo, desconectados de la gente corriente y de las duras realidades de su vida cotidiana, es evidente tanto en el norte como en el sur de Italia, pero se expresa de forma diferente y con distinta intensidad. En el norte, el enfado y el sentimiento de traición se mezcla con los sentimientos de incredulidad entre las personas que, por primera vez en su vida, se ven en la situación de tener que recurrir a las organizaciones benéficas para que les ayuden con la factura de la electricidad o para conseguir productos básicos. En el sur, la sensación de traición se manifiesta con menos asombro, tal vez porque la falta de apoyo del Estado es algo a lo que la gente está más acostumbrada. En ambos contextos, la palabra «ciudadano» asume un doble significado inconfundible: la sensación frustrada de uno es titular de unos derechos, y una sensación igualmente amarga de que los «no ciudadanos» —ya sean inmigrantes o solicitantes de asilo— están siendo tratados, por un cruel capricho del destino, mejor que los ciudadanos, y atendidos por un Estado que lo que de verdad tendría que estar haciendo es cuidar de ellos. Muchos entrevistados, sobre todo los que tienen empleos mal pagados, o contratos precarios, o están en el paro, percibían el bienestar social como un juego de suma cero en el que ellos habían perdido y «los migrantes» habían ganado. Sus encuentros fugaces con los solicitantes de asilo les daban indicios que se interpretaban como pruebas que refrendaban esa visión: «Les veo delante del centro [para los refugiados], al lado del estanco de la calle Cotullo, y llevan unos auriculares fantásticos y zapatillas deportivas nuevas», explicaba Antonio. «Y yo me digo: sé que vienen de países donde hay una guerra, pero aquí parecen relajados, están bien atendidos, y tal vez eso está bien en general —por supuesto, no quiero que maltraten a esta gente, ni que los echen de aquí, y si podemos acogerles, hagámoslo. ¿Pero está bien que las personas como yo no podamos tener una familia ni comprarnos una casa? El Estado les ayuda a ellos, pero a nosotros no. No soy racista, pero eso me da mucha rabia.» Ese es el tipo de sentimientos —enfado y la sensación de traición, arraigados en la experiencia del empobrecimiento— que son explotados con facilidad por los políticos y los partidos de derechas.

Tristeza, depresión y desesperación

Aparte del enfado y de la sensación de traición, los sentimientos que más habitualmente manifiestan los entrevistados son los de tristeza y desesperación. La experiencia de las penalidades agobia a unos individuos que anteriormente tenían la esperanza de una vida mejor. Thomas es un médico de poco más de cuarenta años en Atenas; a pesar de ser un profesional relativamente acomodado, la crisis económica le ha golpeado duramente. Durante la entrevista perdió el control varias veces. Mientra intentaba ocultar sus lágrimas, Thomas explicaba que se había visto obligado a tomar la decisión de renunciar a su carrera de investigador —se estaba especializando en la investigación sobre la presión sanguínea— y convertirse en patólogo, aunque había dedicado toda su carrera profesional a dar los pasos necesarios para ser reconocido como un investigador académico en Grecia y en el extranjero. Siente que no tuvo más remedio que «transigir» y «ser más realista»; tuvo que adaptar sus ambiciones a un mundo donde el sueño que había alimentado tanto tiempo ya no podía sostenerse. «Es un golpe tremendo para mi ego. Gozaba de cierto reconocimiento en mi campo, escribía artículos y era conocido en el extranjero, y entonces, de repente, mi estatus se desplomó hasta medio metro del suelo». Poco a poco va asumiendo el hecho de que ya no va a poder seguir adelante con su ambición, y si quiere seguir investigando, tendrá que hacerlo como hobby. Su esposa es notaria y, aunque antes ganaba entre 5.000 y 6.000 euros al mes, ahora ya no puede cubrir sus gastos mensuales. «Todo se está poniendo patas arriba». Para ambos, la vida ha sido despojada de cualquier valor positivo, y sus días se caracterizan por la sensación de abatimiento. Pero la tristeza y la depresión no es solo personal, es colectiva. En un momento dado, Thomas y su esposa se fueron de vacaciones a los Países Bajos y advirtió que la gente iba sonriendo por las calles. «Mira, le dije a mi esposa, la gente sonríe por la calle. ¿Por qué sonríen? Nunca lo olvidaré. Íbamos paseando y pensábamos: aquí la gente sonríe, y en Atenas todo el mundo está muy deprimido. ¿Puede usted creer el estado emocional al que hemos llegado?»

Elena tiene 50 años y está en el paro. Ha tenido muchos empleos diferentes, pero durante los últimos años ha trabajado como camarera en una taberna. La despidieron porque ya no podían pagarle el sueldo. Vive en una pequeña casa en Exarcheia, en Atenas, con su hijo de 18 años. Mientras hablaba, la lluvia entraba en la cocina a través del tejado, endeble y destartalado. La casa estaba pobremente decorada. Elena explicaba que llevaba todo un año sin pagar el alquiler, pero su casero no la había echado, como le había ocurrido a otros.

> Además, él sabe que las cosas están muy mal en estos tiempos. Me preguntó si quería irme. «No estás pagando el alquiler. ¿Quieres marcharte?», me preguntó, y yo le dije: «No, por supuesto que no. ¿Dónde podría ir?». Trabajaré durante el verano [sigue teniendo un empleo de cocinera, durante dos meses en una isla de las Cícladas, por el que le pagan en negro] y le pagaré lo que le debo. Él sabe que le pagaré cuando tenga dinero. Hay confianza. ¿Qué otra cosa puedo hacer?

Con el resto de facturas, Elena tiene que encontrar otras formas de apañárselas. Una vez recibió una factura de electricidad por importe de 1.000 euros, y se quedó estupefacta —no tenía forma de pagarla. De modo que llamó a un tipo para que viniera y desconectara el contador. «Hay unos electricistas anarquistas que van a tu casa y hacen algo en el contador con un destornillador para que no registre la electricidad que se utiliza», explicaba. Sin embargo, con Cosmote, que gestiona la red de teléfonos móviles, la cosa era más difícil. Cuando le llegó una factura de 400 euros, ella pidió pagarla a plazos, pero la compañía se negó y le cortó la línea, aunque era clienta desde hacía treinta años.

Aunque Elena estaba muy mal de dinero y nunca tenía más de 20 o 30 euros, «lo suficiente para comprar algo de comer», parecía estar más preocupada por la situación de una amiga suya que por la suya propia. «Tengo una amiga que es una *auténtica* víctima de nuestros tiempos, una *auténtica* víctima de la crisis», explicaba, haciendo hincapié constantemente en la palabra «auténtica». «Sus padres intentaron hacer todo lo que pudieron para que tuviera una buena vida, para que no tuviera que preocuparse por nada.» Su padre era empresario, y adquirió distintos inmuebles, y después él y su esposa murieron de cáncer, dejándole el patrimonio a su hija, que tuvo que encargarse de todo ella sola —cinco

inmuebles, ninguno de ellos alquilado, tenía que pagar unos nuevos impuestos tremendos y no tenía ingresos.

> ¿Cómo te enfrentas a eso? ¿Te deprimes, no? Te deprimes, sufres tensión, sientes angustia y estrés. Tiene miedo de perder todo lo que tiene, todo lo que construyeron sus padres a lo largo de una vida de duro trabajo. Mi amiga está constantemente intentando encontrar dinero, llegar a un acuerdo y pagar los impuestos, etcétera, y por supuesto eso le impide vivir. Se convierte en una psicosis.

Elena corre el riesgo de que la desahucien, vive en una casa pequeña con goteras, donde no puede ni pagar el alquiler ni la luz, y donde sigue viviendo únicamente gracias a la buena voluntad de su casero, y a pesar de todo, lo que realmente le preocupa es la difícil situación de su amiga, angustiada y estresada por la posibilidad de perder los inmuebles que heredó de sus padres. Por muy desesperada que pueda ser la situación de una persona, a menudo las desventuras de los demás nos parecen peores.

El tiempo desocupado

Para las personas que han perdido su empleo, uno de los retos que tienen que afrontar, además de intentar pagar las facturas y luchar contra la amenaza constante de la depresión, consiste en llenar el tiempo desocupado. Cuando las estructuras temporales de una vida laboral de repente se desmoronan, muchas personas se ven en la situación de intentar dar contenido a sus días, que parecen extenderse indefinidamente, con pocos hitos que les marquen el ritmo —esa es una de las conclusiones cruciales del estudio de Marienthal y, a ese respecto, la vida de los parados en el siglo XXI no es demasiado distinta de la de los antiguos trabajadores fabriles que se quedaron sin empleo en la década de 1930[66]. Además, las relaciones con los demás les resultan incómodas y dolorosas, lo que les lleva a retirarse de los lugares habituales de la vida social. La casa o el apartamento se convierte al mismo tiempo en un escudo protector y en una trampa —un escudo protector porque les permite rehuir los dolorosos encuentros con los demás (aunque el temor a perder su vivienda puede hacer que ese escudo parezca muy frágil); y una trampa porque, una vez que se retiran al interior de su hogar, puede resultarles difícil restablecer el contacto con los demás.

Sebastiano es un pastelero de 61 años que vive en Sicilia. Hace años se hizo cargo de la pastelería de su padre y creó una empresa de éxito, con varias tiendas, hasta que llegó la crisis. Los precios bajaron tanto que Sebastiano ya no fue capaz de sacar adelante el negocio, y no tuvo más remedio que cerrar la empresa. Él y su familia se mudaron a Roma para montar una tienda, pero lo perdieron todo; regresaron a su pueblo de Sicilia con las manos vacías y derrotados («con los huesos rotos»). Ahora Sebastiano siente una mezcla de tristeza y enfado. «Tristeza porque hemos llegado a un punto muy feo, enfado porque las personas que podrían hacer algo al respecto no lo hacen, porque ellos están estupendamente, cobran sus buenos sueldos —me refiero a los políticos, a ellos les da todo igual. Leo los periódicos y siento tristeza y enfado cuando leo que las familias se deshacen y que hay personas que se suicidan porque ya no pueden soportarlo —nunca hay buenas noticias, y a los políticos todo les importa un bledo». Ahora tiene 61 años y no sabe si alguna vez encontrará otro empleo, si alguna vez volverá a ganar dinero. «No sé si podré vivir el resto de mi vida con las preocupaciones que tengo ahora, me cuesta mucho pagar las facturas a tiempo, comprarme una camisa nueva es complicado... todas estas preocupaciones...». Ya no sale nunca, se queda en casa y se pasa el día viendo la televisión.

> Ya no me gusta ir a la plaza, lo evito porque la gente se para y, como he estado fuera [en Roma], lo primero que me preguntan es: «¿Cuándo vas a abrir la panadería? ¿Cuando vas a abrir la tienda?». De forma que tengo que explicarles las cosas, y no tengo ganas de hacerlo, y tampoco quiero decirles que se ocupen de sus asuntos, porque algunos de ellos eran clientes y amigos míos, y nos conocemos todos. Así que, para evitar todo eso, no salgo, me quedo en casa, estoy bien, veo la televisión, le doy las gracias a la RAI por cualquier cosa que den [se ríe] y sanseacabó.

De hecho, no le gusta nada hablar sobre ello, y la mayor parte del tiempo no habla —«no quiero hablar de los problemas porque de lo contrario empeoro las cosas, así que me paso el tiempo delante de la televisión, en silencio. Es muy duro, incluso me parece raro el simple hecho de estar hablando ahora, normalmente casi no abro la boca, pasan los días y tan solo hablo con mi hijo, porque aparte de eso lo único que hago es ver la televisión y dejar que pase el tiempo».

El hijo de Sebastiano, Antonio, se ha convertido en la voz de la familia en el mundo exterior. Mientras que su padre se pasa la mayor parte del tiempo en casa, Antonio trabaja un par de días por semana —normalmente como camarero en un restaurante, a veces trabaja en el campo o hace algún trabajo esporádico, como pintar y decorar. Antonio se licenció en Ciencias Químicas hace unos años, cuando su padre todavía dirigía sus pastelerías y las cosas le iban bien; Antonio esperaba encontrar un buen empleo después de licenciarse. Pero se licenció en 2010, justo en el momento en que la crisis causaba estragos, y cuando quebró la empresa de su padre él se quedó sin apoyo material. «Entonces me di cuenta de que la crisis era real, que tenía que afrontar la realidad a la hora de buscar empleo. Poco a poco vi cómo se me cerraban todas las puertas —todas esas puertas a las que tenía pensado llamar. Al cabo de tres o cuatro meses me di cuenta de que la situación era peor de lo que podía imaginarme antes de licenciarme. Mi padre también tenía problemas, los clientes dejaban de comprar sus pasteles. El clima era muy opresivo». Ahora, lo que a Antonio le resulta demoledor es la falta de cualquier tipo de perspectivas para el futuro, la sensación de inmovilidad, de estar congelado en el tiempo. Está atascado en una situación y no ve manera de salir de ella. Lucha contra los sentimientos depresivos. Los días que no trabaja, se queda en casa. «Me voy a mi habitación, cierro la puerta, hago alguna cosa en el ordenador, reviso algunos apuntes de química para mantener vivos mis conocimientos, e intento que se me pase ese estado de ánimo». Su sensación de estar atascado y de ser incapaz de avanzar se ve exacerbada por el hecho de que su novia trabaja seis días a la semana como recepcionista en una peluquería, de modo que Antonio está constantemente comparando su situación con la de ella; el hecho de que ella esté trabajando y él esté varado en su casa hiere su orgullo masculino:

> De verdad que no es una cuestión de envidia, es más una cuestión de orgullo, porque yo siempre he querido conseguir que ella viva bien, siempre he querido trabajar y tener una familia. Me alegra que ella tenga su independencia, sería feliz si ella quiere trabajar y tener su propia vida profesional, eso me parece muy bien. Pero su trabajo no debería ser necesario para cubrir nuestras necesidades. Yo tendría que estar trabajando, yo tendría que ser el que ganara nuestro sustento. Pero ahora ella está trabajando y yo no —eso es muy duro. Cuando no tengo nada que hacer, me pongo a pensar: tengo cualificación, tengo fuerza, tengo ganas de trabajar y no puedo hacer nada. Mi novia está trabajando, mi mejor amigo está trabajando, y yo estoy aquí, en esta casa, mi padre

está sentado delante de la televisión y yo en esta habitación y todo eso me enoja, me deja sin aliento. Me siento como un león atado, un león que tendría que estar corriendo, cazando, atendiendo al bienestar de su manada, y en cambio me siento... puede que no inútil, pero es una vergüenza que alguien como yo esté sin hacer nada. Podría hacer muchas cosas, pero no hay nada que hacer.

Y el tiempo pasa despacio cuando uno no tiene nada que hacer:

> Hay días en que me gustaría despertarme por la tarde para poder volver a acostarme, porque sé que ese día va a durar más de veinticuatro horas, porque una hora se convierte en tres horas, no pasa, de modo que intento hacer cualquier cosa simplemente para pasar el tiempo: voy al gimnasio, hago cosas en casa, hago las cosas más raras que se pueda uno imaginar —por ejemplo, tenemos una chimenea, y a veces saltan chispas de la leña, así que me digo a mí mismo que tengo que hacer una pantalla alrededor de la chimenea, e intento pensar en todas las distintas formas de hacerla. Y cualquier cosa que haga, lo hago lo más despacio posible. A veces encuentro cosas como esa para llenar el día, me pongo a leer, no quiero pasarme mucho tiempo en Internet o delante de la televisión porque me aburre mucho, y empiezo a pensar cosas y me agobio mucho. Prefiero salir, y por ejemplo me voy a ver cómo van las cosas en una obra, y si necesitan algo, o voy a nuestro garaje a ver si hace falta arreglar algo. Cuando me apetece, hago algunas llamadas —«¿Cómo estás?» «¿Qué hay de nuevo?» «¿Alguien necesita algo?» E intento pasar el día. Eso es todo.

Antonio busca pequeñas actividades para llenar el tiempo desocupado, hacer pequeñas tareas en casa o en algún lugar cercano. Ver a su padre sentado todo el día delante de la televisión le empuja a buscar otras maneras de pasar el tiempo, como ir al teatro o llamar a sus amigos —pequeñas cosas con las que llena su tiempo, pero que no suponen gran cosa. «Intento hacer que pasen los días. Eso es todo».

Aparte del tiempo que pasa con su novia y con un buen amigo suyo, el tiempo de Antonio está o desocupado o lleno de encuentros cargados de estrés y de humillación. El sufrimiento de su padre empeora las cosas, y Antonio está constantemente pensando en cuáles podrían ser los siguientes pasos. Una posible forma de salir de esa desagradable situación, a su juicio, sería ayudar a su padre a abrir otra pastelería, otra sería irse a vivir él solo a una ciudad más grande, pero ambos proyectos están plagados de incertidumbre y de angustia. Abrir otra pastelería sería complicado, sobre todo teniendo en cuenta que la familia ya tiene un montón de deudas y que la crisis no ha terminado —Antonio no está seguro de que los clientes vayan a comprar más pasteles ahora que cuando su padre se vio obligado a cerrar su tienda. Irse a vivir a una ciudad más grande sería para él un nuevo

comienzo, le permitiría «respirar algo de aire fresco», según sus propias palabras, pero al mismo tiempo le da miedo lo que podría ocurrirle a su padre si le dejara solo. Así pues, cuando Antonio habla de sus deseos para el futuro inmediato, para los próximos cinco años, más o menos, se queda atascado: él sabe lo que quiere, pero no tiene una forma práctica de lograrlo. Le gustaría tener un empleo estable, casarse con su novia y pedir una hipoteca para comprarse un piso donde puedan vivir juntos, independientemente de sus padres, pero, teniendo en cuenta la precariedad de su empleo, no hay forma de que pueda hacerlo en estos momentos. Nada cambia. Las posibles salidas de su situación se ven entorpecidas por las dificultades prácticas, las angustias y los miedos, y él sigue pasando los días igual que antes, realizando pequeñas tareas en casa para llenar el tiempo desocupado y mantener a raya la depresión.

Volverse hacia dentro

Como ilustra la historia de Sebastiano y Antonio, es habitual que las personas duramente golpeadas por la crisis económica se aíslen de los demás y se encierren en sí mismos. En algunos casos, como en el de Sebastiano y Antonio, eso se debe a que simplemente les resulta demasiado doloroso tener que afrontar a sus amigos y conocidos y explicarles lo que les ha ocurrido y sostener una conversación amable; es más fácil y menos doloroso quedarse sentado en casa en silencio. El hogar se convierte en un escudo —y también en una trampa. Para otros, volverse hacia dentro forma parte de una estrategia activa para afrontar la crisis, y posiblemente para encontrar una salida personal. Esta última actitud es más habitual entre personas cuyas familias —ya sea la suya propia o la de su cónyuge— disponen de suficientes recursos como para ofrecerles un colchón económico que les proteja de los peores efectos de la crisis económica. Un colchón de ese tipo alivia una parte de la tensión de tener que sobrellevar las penalidades cada día y de preocuparse por cómo pagar la próxima factura, y crea cierto espacio para pensar en términos de proyectos de autosuperación. Con un colchón de ese tipo (por pequeño que sea), las personas tienen más probabilidades de tener la confianza suficiente para

creer en ellas mismas, para pensar que tienen cierto control sobre sus vidas y pueden lograr que las cosas mejoren, aunque hayan perdido la fe en la idea de que los partidos, los políticos y los gobiernos lo harán.

Mónica es madre de un niño de tres años y vive cerca de Parma, en el norte de Italia. Tiene poco más de treinta años, y con poco más de veinte estuvo trabajando en una empresa de jamones hasta que decidió estudiar ingeniería civil. Al provenir de una familia de clase trabajadora, su decisión de matricularse en una licenciatura que se considera particularmente difícil hace que Mónica sienta que tiene cierto control sobre su futuro, siempre y cuando esté dispuesta a trabajar duro y a hacer sacrificios. Estaba terminando sus estudios en 2012 cuando su marido, que también trabajaba en una empresa de jamones, fue despedido, y desde entonces está en el paro. El nacimiento de su hijo coincidió con la pérdida del único sueldo de la familia (salvo por el dinero que gana Mónica trabajando los fines de semana en un restaurante); ya no podían pagar el alquiler de su piso, de forma que decidieron mudarse a casa de los padres de su marido. Los padres de su marido viven en un pueblo aislado a más de 30 kilómetros. En el pueblo no hay más niños, y Mónica se ve obligada a ir y venir todos los días a la universidad mientras su suegra cuida del niño y su marido se queda en casa. Los padres de Mónica son trabajadores jubilados, y tienen unas pensiones reducidas con las que a duras penas cubren sus gastos, pero los padres de su marido son más ricos que los de ella y tienen una casa exenta de dos plantas, de forma que ahora Mónica y su familia viven en la planta superior. Mudarse a casa de sus suegros les ha aliviado de la presión económica. Ahora Mónica puede concentrar sus energías en intentar mejorar su situación terminado sus estudios, mejorando su cualificación, conociendo a gente que pueda ayudarla, y aprovechando cualquier oportunidad que surja. Lleva cuatro años viviendo en un lugar que le desagrada profundamente —el pueblo está aislado, y ella preferiría no vivir con sus suegros—, pero no deja que eso le afecte. Aunque su marido no tiene trabajo y ella tan solo trabaja a tiempo parcial en un restaurante, Mónica sigue siendo optimista y mira hacia el futuro.

En algunos aspectos, el optimismo de Mónica recuerda al tipo de «optimismo forzoso» del Gobierno de Matteo Renzi, que llegó al poder en

2014 y que, en sus declaraciones públicas, mezclaba las críticas a la austeridad impuesta por la UE con los mensajes de reforma y de esperanza centrados en el principio de «hacer los deberes» y de asumir la responsabilidad sobre el propio destino. En ese contexto, «esperanza» podía significar una de las dos cosas siguientes: la esperanza podría depositarse hacia el exterior, en las instituciones —en las instituciones políticas como el Estado, los partidos políticos, etcétera, y en las instituciones de la economía— por las que uno se inclina, esperando, prestando atención a cualquier señal de mejoría, buscando indicios de que los políticos y otro tipo de dirigentes son capaces de marcar realmente las diferencias; o bien la esperanza podría depositarse hacia el interior, en algún proyecto de autosuperación, confiando en nuestras propias capacidades y en nuestros esfuerzos para intentar cambiar la situación. En el primer caso, la esperanza se proyecta hacia afuera, pero queda en suspenso, mientras uno espera, pasivamente, a ver si los que tienen algo de poder pueden hacer algo; en el segundo caso, la esperanza se dirige hacia adentro, se privatiza, y se invierte en proyectos de autosuperación.

La esperanza de Mónica es del segundo tipo. Asume el «optimismo forzoso» del Gobierno de Renzi, pero ella lo traduce en un tipo de esperanza privatizada que busca una salida a través de proyectos de autosuperación. «Cada uno tiene que encontrar su propio camino personal», explica Mónica. Y da más detalles:

> De acuerdo, hay crisis, ¿qué puedo hacer yo? No encuentro un empleo, vale, de modo que puedo estudiar, puedo hacer algunos cursos de formación, porque eso es lo que hoy en día ofrecen las oficinas de empleo: cursos. El único inconveniente es que a veces tienes que coger el coche e ir a algún sitio para asistir al curso. Eso es lo que le ocurrió a Michele [su marido]: le ofrecieron un curso con el que podía aprender otro oficio, y le ayudaron a conseguir una colocación en una empresa. El único problema es que está a 30 kilómetros, y tenemos que pagar la gasolina. Pero hay que ver el lado positivo, porque mi marido está en casa y no se encuentra bien, y este curso será bueno para él, eso seguro.

Además Michele, el marido de Mónica, se dedicó a hacer ejercicio —corre mucho, ha adelgazado y ahora está en muy buena forma. Así pues, los dos juntos se centran en la forma de superarse y mejorar su situación, fijándose metas pequeñas y asequibles, como terminar una licenciatura (en el caso de Mónica), hacer un nuevo curso para ampliar su formación (en el

caso de Michele) y buscar pequeñas oportunidades que les permitan salir por sus propios medios de su difícil situación. «De manera que, sí, tenemos que centrarnos en lo que podemos mejorar, en cómo podemos ser felices. Creo que tenemos que buscar pequeñas metas, pero no debemos rendirnos. Hay días en que los problemas te sacan de quicio, pero tienes que intentar no pensar en ello y centrarte en lo que puedes hacer, en lo que puedes hacer mejor, porque a fin de cuentas hay cosas peores. No tener trabajo es un problema, pero con una enfermedad no hay salida. Puede que hoy no haya trabajo, pero tal vez mañana sí lo haya.»

Nikos, un músico que viven en Volos, Grecia, adoptó una actitud muy parecida, echar mano de sus propios recursos interiores: «La única solución es invertir en ti mismo, en lo que puedes hacer, sin tener en cuenta las consecuencias», explicaba. «La crisis hace que todo el mundo se vuelva hacia adentro, que cada uno se ocupe de sus propios asuntos, se refugie en la seguridad de un capullo y se esconda en él, porque cuando las cosas no van bien tienes dos opciones: o tocas fondo o sigues adelante. Tan solo los más fuertes podrán sobrevivir.»

Al volverse hacia adentro e invertir en sí mismos, esas personas al mismo tiempo estaban dándole la espalda a los demás y a la idea de que podría haber una solución colectiva a la crisis. Ellos, al igual que muchos otros entrevistados, habían renunciado a la idea de que podrían mejorar su situación a través de algún tipo de acción colectiva: al privatizar la esperanza e invertir sus energías en proyectos de autosuperación, al mismo tiempo estaban manifestando su convicción en la inutilidad de lo colectivo. Tampoco Sebastiano y Antonio confiaban en la idea de que pudieran mejorar su situación a través de una acción colectiva. De vez en cuando, al hablar, mencionaban los «disturbios» o las «protestas», pero esas palabras siempre iban acompañadas de risitas nerviosas y de gestos de desdén con las manos, para subrayar su falta de fe en la eficacia de la acción colectiva. «Cada uno llora con sus propios ojos», comentaba Sebastiano.

Provisionalidad permanente

Para muchas personas que están desempleadas, o con un empleo precario a tiempo parcial que genera pequeños flujos de ingresos, planear el futuro es un concepto abstracto que no tiene demasiado sentido —uno simplemente no tiene medios para hacer planes de vida. Uno tiene que centrarse en las metas a corto plazo e intentar pensar en cómo llegar a fin de mes. Uno se centra en el presente y vive para el aquí y el ahora. Toda solución es tan solo un apaño provisional. Es un estado de provisionalidad permanente.

Alexis se crió en Larissa, que está cerca de Volos, en Tesalia. Lleva viviendo en Volos desde 2008. «La crisis me pilló en Volos», decía. Estudió psicología en Salónica, y realizó algunos másters en Atenas; se siente afortunado porque no ha estado en paro desde que se licenció. «He sido uno de los afortunados porque no he estado en el paro. Los periodos de paro han sido solo desde que se me acababa un contrato hasta que firmaba el siguiente». Su padre era bombero, pero ahora está jubilado y tiene muchas deudas. «Mi padre fue una víctima de la edad de oro de los préstamos», como lo denomina Alexis. «Trabajaba en el sector público y resultaba muy fácil pedir un préstamo, muchos préstamos. Él pidió un montón». Ahora su padre está endeudado para el resto de su vida y a sus hijos no les quedará nada para heredar. «Cuando muera mi padre, nosotros simplemente renunciaremos a la herencia porque será una herencia de deudas». Aunque la situación es muy difícil, su familia tiene suerte, explica Alexis, porque ninguno de los tres hijos ha tenido que afrontar el paro (su hermano también es bombero, y el marido de su hermana es militar): nosotros no hemos padecido esa situación, que estresa a todas las familias de Grecia: ¿qué vamos a hacer? Tenemos deudas y al mismo tiempo nuestros hijos están en paro». Ahora la única preocupación de Alexis es perder la casa familiar donde todavía viven sus padres. A medida que Alexis relataba la historia de su familia, los empleos que ha tenido y las repercusiones de la crisis en su vida y en la de sus amigos, se sorprendía por la cantidad de detalles que recordaba —se acordaba hasta el más mínimo detalle de cuánto dinero ganaba en cada momento a lo largo de los últimos cinco años. Recordaba cuánto ganaba cada mes, cuándo empezó a ganar menos dinero, las distintas ocasiones en que le redujeron las prestaciones sociales, en qué empleos le

pagaban con puntualidad y en cuáles no, etcétera. De repente levantó la mirada y dijo:

> ¿Por qué me acuerdo de todo eso? Me asusta. ¿Por qué recuerdo tan claramente mis asuntos de dinero? Antes no me preocupaba por esas cosas. Las recuerdo porque había un debate constante sobre la posibilidad de un recorte. Recuerdo que cada mes comprobaba si me habían recortado la nómina. En algún momento mi sueldo se redujo a 30 euros. Eso es característico de la crisis. No recuerdo cuánto dinero ganaba en 2008 y 2009, pero a partir de 2010 se lo puedo decir con exactitud.

Cuando uno gana tan poco dinero y existe un riesgo constante de que le recorten el sueldo, es fácil que uno acabe obsesionado con los detalles de cuánto gana en cada momento, sin darse cuenta siquiera de que lo está.

Aunque ganaba muy poco, Alexis se sentía afortunado de tener un empleo, del tipo que fuera. Muchos de sus amigos tienen la misma cualificación que él, pero están en el paro. «Da igual si ganas menos o si ganas muy poco, a pesar de todo sientes que tienes suerte porque tienes un trabajo. Ahora he acabado trabajando por 480 euros al mes, ¡y aun así me siento afortunado! Antes nos habría parecido deshonroso, pero ahora todo el mundo se mata por un empleo, el que sea. Antiguamente nos burlábamos de esos empleos, pero ahora, si alguien se entera de que hay un puesto de trabajo, te lo dice, e incluso se presenta con la esperanza de que se lo den». Ese constante estado de ir corriendo en busca de unos empleos difíciles de conseguir, de no estar nunca colocado definitivamente porque todos los empleos son temporales, e insuficientes de por sí, y de que el futuro siempre es incierto, equivale a una provisionalidad permanente:

> He llegado a darme cuenta de todos mis empleos son temporales. Nunca me he quedado sin trabajo, pero vivo una situación de provisionalidad permanente. Yo nunca he buscado la estabilidad, porque probablemente no me gustaría, pero ahora lo que hay es precariedad. Se acaba un proyecto, ¿y qué voy a hacer ahora? Presentar solicitudes otra vez. Ayer me presenté a dos empleos. Se ha convertido en una rutina. Después esperas a que te llamen, y te sientes afortunado si te llaman. Lo celebras. Tan solo estás consiguiendo sobrevivir, ya no vives. No puedes planificar nada. La situación se ha puesto muy mal, uno solo vive para el momento —y lo digo en sentido negativo.

Para los damnificados de una crisis económica, los horizontes del futuro se comprimen hasta el presente. «No puedes planificar nada» porque no

sabes si mañana tendrás trabajo, y mucho menos dentro de uno o dos años. Todo es provisional, y la provisionalidad es permanente.

En calidad de psicólogo cualificado, que ejerce precaria pero activamente, Alexis también ha tenido ocasión de observar cómo sobrellevan la crisis los demás. Resulta bastante caro acudir a un psicólogo, de modo que la gente no suele pedir ese tipo de ayuda a menos que sienta que lo necesita de verdad. De acuerdo con su experiencia, Alexis descubrió que la gente iba a verle porque a muchos les resultaba cada vez más difícil hablar de sus problemas con sus amigos, que estaban sufriendo por sus propios motivos. No les parecía bien agobiar con sus problemas a sus amigos cuando ellos ya estaban intentando sobrellevar los suyos propios —«¿Cómo podría hablar de mi dolor cuando el otro también está sufriendo?» De modo que la alternativa es ir a hablar con un psicólogo. Muchos pacientes de Alexis sufrían estrés, ansiedad y ataques de pánico, a menudo vinculados con la crisis, pero también había muchos que experimentaban conflictos en su familia o en su pareja. Alexis se daba cuenta de que las relaciones de pareja estaban sometidas a un gran estrés, sobre todo cuando uno de los dos, o ambos, estaban en el paro. Pero también se daba cuenta de que la gente empezaba a asumir la realidad de la crisis y el hecho de que no va a desaparecer en un futuro próximo. «La crisis no es algo temporal. Está aquí para quedarse, y esa es la forma en que probablemente tendremos que vivir a partir de ahora. Cada vez más gente está asumiendo la situación, muchos ya saben que las cosas son así y que van a seguir igual. Se dan cuenta de que la crisis es permanente y tienen que aceptarlo les guste o no.»

Vergüenza y dignidad

Para mucha gente, una de las cosas más difíciles de sobrellevar es la vergüenza asociada a lo que se percibe como un fracaso. La sensación de vergüenza era particularmente acusada en el caso de Sebastiano, el pastelero cuya empresa en Sicilia había quebrado, y cuyo intento de forjarse una nueva etapa profesional abriendo una tienda en Roma les había dejado a él y a su familia sin un céntimo. Cuando regresó a su pueblo de Sicilia,

Sebastiano era un hombre destrozado, que prefería quedarse en casa y ver la televisión antes que tener que afrontar a sus vecinos y explicarles lo que había salido mal. A los 61 años, siente que ya todo está perdido. Siente que la crisis seguirá afectándole hasta que se muera, que su vida se la ha tragado la crisis y solo es capaz de ver un final sin dignidad. «Si uno piensa todos los días en la situación, como hago yo, siempre pienso: ¿es posible que en el resto de países del mundo la gente pueda recuperarse y seguir adelante con dignidad, no digo hacerse rica sino seguir adelante con dignidad, mientras que en Italia es imposible? Si esta crisis tiene un final, será después de que yo me muera, otros quince años seguro, y para entonces yo ya me habré muerto hace tiempo y será duro.» Vivir con la vergüenza del fracaso es duro, pero lo que verdaderamente deprime a Sebastiano es la perspectiva de morir sin dignidad.

Mania también tiene que lidiar con la sensación de vergüenza. Tiene 70 años, vive en Atenas y tiene una hija de más de treinta años que está en el paro. Hace diez años Mania perdió a su marido. Se jubiló en 2007 y tenía una buena pensión después de trabajar muchos años en el sector público —hasta que, por supuesto, llegó la crisis. Le recortaron varias veces el importe de su pensión, le subieron los impuestos y establecieron un nuevo impuesto sobre bienes inmuebles, y de repente se vio en la imposibilidad de arreglárselas. «No era capaz de estar al día. En el aspecto económico práctico, no podía arreglármelas y me encontré en una situación de verdadera pobreza». Iba sumiéndose en las deudas, no podía pagar las facturas, y se sentía abrumada por la sensación de vergüenza:

> Y entonces apareció la vergüenza. La peor sensación era una vergüenza ilimitada y una sensación insoportable de que no había salida. Económicamente era incapaz de arreglármelas. Algunos amigos me echaron una mano con las finanzas —una amiga mía se dio cuenta de que yo estaba en un atolladero y movilizó a alguna gente que podía ayudarme. De alguna forma me brindaron la oportunidad de afrontar el problema, de pagar algunas facturas y saldar las deudas de los préstamos y las tarjetas de crédito, y otras cosas, ya no me acuerdo de cuáles. Si pagaba las deudas y los gastos cotidianos no me quedaba dinero para tabaco, ¿y cómo explico yo eso? Y recuerdo que así fue como empecé a sentir algo que solo puedo calificar así: vergüenza. Vergüenza. Algo parecido a lo que siento ahora, porque me equivoqué al estimar mis propias capacidades, me faltó perspectiva y planificación respecto a todo este asunto. No tendría que haber sido tan inmadura respecto a mis finanzas, fue culpa mía, tendría que haber planificado para el futuro. Por ejemplo, cuando pienso que no puedo ni echarle una mano a mi hija. Y así han seguido las cosas, con gran pena.

Mania, deprimida y abrumada por la vergüenza, vio como poco a poco iba aislándose de sus antiguas amistades. Surgieron nuevas divisiones en función de quién había perdido qué —unas amistades basadas en la experiencia compartida de las pérdidas materiales. «Yo evitaba algunos grupos de amigos, viejas amistades que yo sabía que vivían con un nivel de comodidades distinto. Hablaban en teoría sobre todo lo que está pasando, pero no lo habían sufrido en carne propia.» Incluso su relación de pareja se vio afectada, y eso fue lo más doloroso de todo. «Me sentí completamente destrozada cuando la crisis económica afectó a mi relación de pareja», contaba. «Fue la degradación personificada, por parte de una persona tan cercana, y de la que pensaba que juntos podíamos afrontar cualquier cosa que nos ocurriera en la vida, y de repente te separas cuando recibes una carta que dice: lo siento mucho, te he querido profundamente, me lo he pasado muy bien, han sido los mejores años de mi vida, pero por desgracia soy incapaz de soportar el estrés económico.»

Alternativas

No todo el mundo vive una crisis y reacciona ante ella como Sebastiano y Mania. Algunos ven la crisis como una oportunidad de hacer algo diferente, de crear un nuevo conjunto de relaciones y prácticas que sean el reflejo de una serie de valores distintos. Vaggelis es una de esas personas. En 2006 regresó a Grecia desde el Reino Unido, donde había estado estudiando para ser técnico informático. Nunca quiso desarrollar una carrera profesional ortodoxa, trabajando en una empresa: «No quería trabajar para otro que se hiciera rico a mi costa, no quería formar parte de algo que no expresara quién soy, ni trabajar en algo que me aburriera, simplemente para sobrevivir. Quería utilizar mis conocimientos técnicos, pero no para algo que fuera exclusivamente comercial o con ánimo de lucro: quería que tuviera una dimensión social». Vaggelis se convirtió en uno de los miembros fundadores de TEM, la Red de Intercambio y Solidaridad —un sistema de comercio local que surgió en Volos en 2010 a raíz de la crisis. La red utiliza su propia moneda local, denominada TEM, que se utiliza para

intercambiar bienes y servicios. La ética de TEM se hacía eco de las convicciones del propio Vaggelis, y él se volcó en el proyecto:

> Era un trabajo a tiempo completo, y sigue siéndolo. Pero uno no se gana necesariamente la vida haciendo ese tipo de cosas. Se puede conseguir, pero no es fácil. Muchos de los que participan en iniciativas sociales como TEM lo hacen en su tiempo libre; tienen otro empleo con el que pagan las facturas. Pero eso puede crear sus propios problemas. Yo quería encontrar la forma de ganarme la vida con ese trabajo para poder dedicarle todo mi tiempo y mis energías. Ahora estamos intentando abrir un taller de reparaciones donde todo el mundo aprenda a reparar sus propios equipos. No vamos a arreglarle las cosas a la gente, les vamos a enseñar a arreglar sus propias cosas para que asuman el control de la situación y no tengan que depender de expertos que cobran 50 euros por pulsar dos botones. También es una forma de ayudar al medio ambiente gracias a que se evita tirar cosas a la basura, y a que se desarrollan prácticas económicas alternativas. En esta organización no hay jefes: todo el mundo trabaja en equipo y cobra lo mismo.

Vaggelis reconoce que tiene la suerte de poder perseguir sus sueños, por el procedimiento de volcarse en la construcción de una comunidad alternativa como TEM, un privilegio por el que está en deuda con sus padres, tal y como él mismo reconoce: «Tuve mucha suerte porque mis padres me brindaron la posibilidad de elegir, de plantearme lo que quería hacer con mi vida. Me dijeron que buscara algo que me hiciera sentir a gusto y feliz. Y de verdad que se lo agradezco». Sus padres eran trabajadores del sector público, ahora jubilados, a los que les recortaron sus pensiones casi a la mitad, pero lograron afrontar su situación porque de todas formas nunca gastaron demasiado —nunca quisieron comprar ropa cara, y tampoco viajaban mucho. Pidieron un préstamo hace treinta años para comprarse una casa, pero lograron amortizarlo. «No tienen ahorros, pero tampoco tienen deudas.» De forma que la familia de Vaggelis no está agobiada por las deudas, y sus padres no tienen problemas para pagar las facturas. Dejaron que Vaggelis actuara libremente de acuerdo con sus convicciones, que se centraban en la idea de crear una red de intercambio ajena a la mentalidad del endeudamiento.

«En general, yo considero que el sistema del endeudamiento es inmoral», explicaba Vaggelis. «Es como darle caramelos a la gente, o como traficar con drogas. Así fue cómo empezó la crisis. Prestan dinero a la gente, que ha interiorizado la idea de que puede comprar cualquier cosa». Para Vaggelis lo importante es cambiar esa mentalidad, y por eso ha

invertido sus energías en crear TEM. Para él, la solidaridad era igual de importante que crear un sistema alternativo de intercambio:

> Queríamos que la gente cambiara de mentalidad y fuera capaz de concebir una economía más justa. Esta red le proporciona a la gente cierto alivio económico, pero también les da la posibilidad de ver las cosas de una forma totalmente diferente. Es una economía del «hágalo usted mismo» que no requiere de una autoridad. Allí la gente empezó a trabar amistad, empezaron a trabajar juntos, empezaron a hablar de construir una estructura compartida, empezaron a pensar colectivamente en cómo lograr que las cosas funcionen. Es más que una unidad —la unidad no es más que una herramienta. Es una red de personas, una estructura de interacción.

Vaggelis, el activista comprometido, es optimista respecto al futuro. «En general, yo soy una persona optimista», explica. «Si no ocurre nada excepcional, como un desastre medioambiental, yo siempre soy positivo porque siempre hay una alternativa, una solución incluso para la gente que ha perdido sus sueños y sus valores».

Mientras que Vaggelis ve la crisis como una oportunidad de crear un nuevo conjunto de relaciones sociales y de cambiar la forma de pensar de la gente, otros buscan soluciones de un carácter más individual. Yorgos tiene 35 años y se crió en Atenas; sus padres y su hermana siguen viviendo allí. Su hermana estudió en Italia y volvió a Atenas para trabajar. Al principio las cosas le iban bien, pero cuando estalló la crisis ella se quedó en el paro, y ahora vive con sus padres. Yorgos intuyó muy pronto que las cosas iban a ponerse feas y decidió marcharse de Atenas: «yo me lo olía. Estaba en el aire. Me marché muy al principio». Viajó mucho antes de decidirse a comprar unos terrenos en Pelión. Aprendió a cultivar la tierra y a ser autosuficiente después de visitar, vivir y trabajar en distintas ecocomunidades de todo el mundo. Sin embargo, él insiste en que no forma parte de una comunidad —más bien él decidió comprar una pequeña parcela en Pelión y cultivarla a título individual. Otras personas con una mentalidad similar hicieron lo mismo, a su manera y por sus propios motivos, pero no como parte de un movimiento colectivo. «Tengo mi vida aquí, mi huerto, mi caballo, mis gallinas, mis dos perros, un gatito, mis árboles frutales, soy autosuficiente», dice con sencillez y orgullo.

> En el pueblo nos recibieron con los brazos abiertos. Yo no fui el primero en llegar —otros vinieron antes que yo. Al principio los lugareños sentían curiosidad, e incluso cierta desconfianza, por nosotros, y nosotros teníamos un aspecto un tanto extremo. Pero también nos ayudaron

> mucho. Y nosotros no queríamos causarles problemas. Logramos crear una relación bastante buena. Les hicimos ver que habíamos elegido este lugar porque nos encantaba. Nosotros no nacimos ni nos criamos aquí, lo que también significa que no estábamos aburridos de este lugar y deseando marcharnos. Elegimos venir a este lugar. Ahora aquí hay aproximadamente diez hogares, algunos viven aquí con sus familias, y sus hijos van al colegio del pueblo.

Al igual que Yorgos, algunos llegaron antes de que empezara la crisis, pero cuando estalló la crisis y se fue agravando a partir de 2008, fue llegando más gente y empezó a cultivar pequeñas parcelas de los alrededores. Venían por sus propios motivos, pero se ayudaban mutuamente: «Si alguien necesita ayuda, le ayudamos. A veces dos o tres personas se ponen de acuerdo para trabajar juntas y ayudarse unas a otras, y ya está». Yorgos produce más de lo que necesita, y vende huevos, queso y leche para ganar algo de dinero. Lleva una existencia espartana: «No tengo electricidad, y no pago agua porque viene del manantial», pocos gastos, sin familia. Está solo, es prácticamente autosuficiente y está satisfecho. En vez de intentar labrarse una carrera en una economía que estaba derrumbándose a su alrededor, Yorgos eligió volver a la tierra, marcharse de la metrópolis urbana donde se había criado y donde aún vive su familia, y construirse una nueva vida en el campo, lo que le permite controlar, en la medida de lo posible, los parámetros de su propia existencia. Vive al día, conforme a los ritmos naturales de la vida rural, y no le preocupa el futuro. «No me preocupo por el futuro porque quiero vivir el presente. Pase lo que pase, yo saldré adelante. Hace un par de años tuve una neumonía y por suerte un vecino venía por aquí a atenderme y a cuidar de los animales. No me pasó nada». Yorgos no votó en el referéndum —«el referéndum fue un chiste». Ahora su mundo es su parcela y su pueblo, y está feliz con su vida. «He hecho realidad mi sueño, eso me basta por el momento.»

Conclusión

Hemos examinado algunos fragmentos de la vida de los más perjudicados por la crisis económica, de los que han acabado en el paro o subempleados, de los que han sido despedidos de su trabajo y se han visto arrastrados al trabajo en precario, luchando por sobrellevar un cambio repentino y

dramático de las circunstancias que les ha obligado a replantearse sus vidas y sus relaciones con los demás. Nos hemos centrado en la *realidad vivida* de la crisis —en cómo las personas experimentan la crisis, en lo que significa para quienes la viven, en sus sentimientos de enfado, decepción y desesperación, y en su forma de reaccionar ante el repentino cambio de sus circunstancias. Las experiencias que hemos destacado aquí arrojan algo de luz tanto sobre la naturaleza del sufrimiento en general como en los tipos específicos de sufrimiento que ha generado la crisis económica en Europa. A través de las vidas de esas personas podemos hacernos cierta idea de lo que significa el sufrimiento como forma de estar en el mundo —no como estado de ánimo sino como una forma de estar en la que se entreteje un cúmulo de sentimientos negativos, creando un punto de vista sobre el mundo que resulta deprimente, descorazonador y está lleno de tristeza y desesperación. También vemos lo que significa decir que el sufrimiento es relativo: sufrir penalidades nos sensibiliza a la adversidad, y desde ese nuevo punto de vista se percibe la penuria que nos rodea como nunca la habíamos visto antes. Puede que nuestra situación sea desoladora, pero la situación de otros a menudo se nos antoja peor. Precisamente porque el sufrimiento está tan generalizado en la vida cotidiana y asume tantas formas, generalmente queda por debajo del radar de los profesionales, ya sean de la medicina o de los servicios sociales. Pero, como ilustran una y otra vez las historias de estas personas, el sufrimiento condiciona enormemente la forma de vivir de la gente. No solo puede resultar profundamente doloroso y angustioso para las personas, sino que también puede envolverles en un tejido afectivo que condiciona su punto de vista sobre la vida, tensa sus relaciones con los demás, socava su motivación y destruye su autoestima.

Aunque las experiencias relatadas aquí manifiestan todas esas características generales del sufrimiento, también presentan algunos rasgos que son específicos de la crisis económica en Europa; vamos a destacar algunos:

1. En este contexto el sufrimiento va acompañado de mucho enfado y resentimiento hacia los políticos y las élites políticas, que se perciben

como colectivos distantes, que no son de fiar, incapaces de comprender la vida de la gente corriente y que se muestran condescendientes con ella («se creen que somos tontos»). Esos sentimientos eran particularmente acusados en Grecia a raíz del referéndum y de la capitulación del Gobierno ante los acreedores («el referéndum fue un chiste»), pero también en Italia se daba ese mismo tipo de enfado y de resentimiento.

2. El sufrimiento a menudo se caracteriza por una tristeza profunda y omnipresente asociada con el hundimiento de los sueños y la pérdida de cualquier sentido de la esperanza respecto al futuro. La vida parece haberse atascado, congelado en el tiempo, y a veces no existe ninguna manera factible de seguir adelante.
3. Algunas personas se vuelven hacia adentro, se refugian dentro de sí mismas y de sus hogares, que se convierten en un escudo protector y al mismo tiempo en una trampa. En algunos casos se recluyen en el silencio y se aíslan de los contactos con los demás, porque sencillamente mantener ese contacto le resulta demasiado doloroso, mientras que en otros casos se vuelcan en proyectos de autosuperación personal. Pero en ambos casos renuncian a la idea de una acción colectiva como forma de responder a su situación.
4. En el caso de las personas que han perdido su trabajo, llenar el tiempo desocupado es uno de los desafíos más difíciles. Los días parecen alargarse indefinidamente y las personas se esfuerzan por encontrar alguna forma de que pasen las horas. Ver la televisión o realizar constantemente pequeñas tareas en casa puede ayudar a pasar el tiempo, pero a menudo también están asociadas a la amargura y la humillación. Aunque indudablemente el problema de llenar el tiempo desocupado y de transformar el significado mismo del tiempo para quienes han perdido su empleo no es específico de la crisis económica en Europa (también era un rasgo esencial de la vida de los parados de Marienthal), en las circunstancias actuales ha adquirido sus propias y peculiares inflexiones.
5. Para quienes buscan trabajo o están empleados en precario, la provisionalidad se ha vuelto permanente. Uno está constantemente

buscando trabajo y todo es temporal, provisional. No es posible planificar nada porque uno no sabe si mañana va a tener un empleo, por no hablar de dentro de un año o dos.

6. La vergüenza y la pérdida de la dignidad están entre los aspectos más dolorosos del sufrimiento —la vergüenza de verse endeudado, de ser incapaz de pagar las facturas sin pedir ayuda a los demás, de ser incapaz de enfrentarse a los demás y explicarles por qué la vida de uno se ha venido abajo. La vergüenza le despoja a uno de su dignidad, y verse privado de la dignidad puede ser la experiencia más dolorosa de todas.

Por supuesto, al destacar estos aspectos no pretendemos afirmar que con ellos lo abarcamos todo: hay incontables maneras en las que las personas experimentan la crisis económica, y cualquier intento de plasmarlo necesariamente hará hincapié en algunas experiencias y emociones a expensas de otras. Pero únicamente sumergiéndonos en la vida de los demás, entrando en su mundo y escuchando atentamente lo que dicen seremos capaces de comprender las consecuencias de la crisis económica en la vida real, entender cómo sobrellevan las personas los cambios radicales en las condiciones económicas de sus vidas, y ver cómo esos cambios trastocan su mundo y dan lugar a experiencias que son dolorosas y al mismo tiempo debilitadoras. Muchos pueden vivir esas experiencias de una forma personal, ya sea padeciéndolas en silencio o convirtiéndolas en proyectos de autosuperación personal. Pero los sentimientos acumulados de sufrimiento y enfado también pueden encontrar su expresión en formas colectivas e impredecibles, sobre todo cuando a las personas se les brinda la oportunidad de hacer oír su voz, como en las elecciones o en un referéndum. Porque los procesos políticos de ese tipo tienen que ver tanto con los sentimientos y las emociones como con la razón y los intereses de cada cual, y cuando los sentimientos fuertes se alían con una profunda desconfianza y con un resentimiento creciente hacia las élites políticas, los resultados pueden ser particularmente desestabilizadores. Los resultados políticos que pueden parecer sorprendentes o incluso incomprensibles desde el punto de vista de las élites políticas que habitualmente contemplan el

mundo social desde arriba y están desconectadas de las experiencias y las emociones cotidianas de la gente cuya vida dista mucho de la de dichas élites, pueden antojársenos menos sorprendentes cuando las contemplamos en función de la realidad que vive la gente. Comprender el sufrimiento de los demás es un elemento indispensable para poder reflexionar sobre el impacto de la crisis económica en la vida de la gente, pero también es esencial si queremos entender los dramáticos trastornos que sacuden el *establishment* político y que están poniendo patas arriba muchas convicciones que en Europa y en otras partes del mundo hoy en día se dan por descontado.

Referencias

Bourdieu, P. *et al.* (1993), *The Weight of the World: Social Suffering in Contemporary Society*, trad. al inglés Priscilla Parkhurst Ferguson *et al.* Cambridge, Polity.

Buffel, V., van de Velde, S. y Bracke, P. (2015), «The mental health consequences of the economic crisis in Europe among the employed, the unemployed, and the non-employed», *Social Science Research* 54, pp. 263-288.

Cáritas Europa (2015), «Poverty and inequalities on the rise», *Crisis Monitoring Report 2015*, disponible en http://www.caritas.eu/sites/default/files/caritascrisisreport_2015_en_final.pdf

Chang, S., Stuckler, D., Yip, P. y Gunnell, D. (2013), «Impact of 2008 global economic crisis on suicide: time trend study in 54 countries», *British Medical Journal* 347, p. f5239.

Comisión Europea (2014), *Employment and Social Developments in Europe 2014*, Bruselas, European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion.

Economou, M., Madianos, M., Peppou, L. E., Theleritis, C., Patelakis, A. y Stefanis, C. (2013), «Suicidal ideation and reported suicide attempts in Greece during the economic crisis», *World Psychiatry* 12(1), pp. 53-59.

Eurostat Online Database (2016a), «Unemployment statistics at regional level», abril, disponible en http://ec.europa.eu/Eurostat/statistics-

explained/index.php/Unemployment_statistics_at_regional_level
— (2016b), «Unemployment statistics», agosto, disponible en http://ec.europa.eu/Eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment_stat istics
Fassin, D. (2012), *Humanitarian Reason: A Moral History of the Present*, Berkeley, University of California Press.
Jahoda, M., Lazarsfeld, P. F. y Zeisel, H. (2002), *Marienthal: The Sociography of an Unemployed Community,* New Brunswick, Transaction.
Kentikelenis, A., Karanikolos, M., Papanicolas, I., Basu, S., McKee, M. y Stuckler, D. (2011), «Health effects of financial crisis: omens of a Greek tragedy», *The Lancet* 378(9801), pp. 1457-1458.
Madianos, M., Economou, M., Alexiou, T. y Stefanis, C. (2011), «Depression and economic hardship across Greece in 2008 and 2009: two cross-sectional surveys nationwide», *Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology* 46, pp. 943-952.
OCDE (2014), *Society at a Glance 2014: The Crisis and its Aftermath*, París, OCDE.
Oxfam (2015), *A Europe for the Many, Not the Few,* Oxford, Oxfam.
Stuckler, D., Basu, S., Suhrcke, M., Coutts, A. y McKee, M. (2011), «Effects of the 2008 recession on health: a first look at European data», *The Lancet* 378(9786), pp. 124-125.

---

60 La investigación para este artículo ha sido posible gracias al generoso apoyo de The Balzan Foundation.

61 Las «personas en riesgo de pobreza o exclusión social» es un indicador combinado de pobreza utilizado en la Estrategia Europa 2020. Combina tres medidores independientes de pobreza: las personas en riesgo de pobreza (un indicador de ingresos relativos), las personas que sufren carencia material grave, y las personas que viven en hogares donde ninguno de sus miembros tiene un empleo.

62 Véanse, por ejemplo, los trabajos de Arthur Kleinman y sus colaboradores: Arthur Kleinman, Veena Das y Margaret Lock (eds.), *Social Suffering*, Berkeley, University of California Press, 1997; Arthur Kleinman, *The Illness Narratives: Suffering, Healing, and the Human Condition*, Nueva York, Basic Books, 1988; y Arthur Kleinman, *Experience and Its Moral Modes: Culture, Human Conditions, and Disorder,* ciclo de Conferencias Tanner sobre Valores Humanos, pronunciadas en la Universidad de Stanford, 13-16 de abril de 1988, disponible en http://tannerlectures.utah.edu/_documents/a-to-z/k/Kleinman99.pdf. Puede encontrarse un enfoque

más sociológico del sufrimiento en Pierre Bourdieu *et al.*, *The Weight of the World: Social Suffering in Contemporary Society*, trad. al inglés Priscilla Parkhurst Ferguson *et al.*, Cambridge, Polity, 1999. Para una visión general, véase Iain Wilkinson, *Suffering: A Sociological Introduction*, Cambridge, Polity, 2005.

63 No obstante, los trabajos de Kleinman y sus colaboradores sí van más allá de ese ámbito.

64 Por ejemplo, Kleinman *et al.*, *Social Suffering*.

65 Hemos utilizado seudónimos y hemos alterado muchos topónimos a fin de proteger el anonimato.

66 «Desconectados de su trabajo, y privados de contacto con el mundo exterior, los trabajadores de Marienthal han perdido los incentivos materiales y morales para hacer uso de su tiempo. Ahora que ya no están sometidos a ningún tipo de presión, no emprenden nada nuevo, y poco a poco van a la deriva desde una existencia ordenada hacia otra carente de disciplina y vacua» (Jahoda *et al.* 2002, p. 66).

CAPÍTULO 8

EL TALÓN DE AQUILES: LA IDENTIDAD AMBIVALENTE DE EUROPA

Manuel Castells

Introducción: por qué es importante la identidad europea

Después de la constitución del Banco Central Europeo en 1998, de la creación del euro en 1999, y del control cada vez más estricto de la Comisión Europea sobre las políticas económicas nacionales, la Unión Europea se convirtió, a todos los efectos y propósitos, en una sola economía, aunque con disparidades internas disfuncionales. Incluso las economías de los países de la UE que no pertenecen a la eurozona, como el Reino Unido, Suecia y Dinamarca, están profundamente entrelazadas con la economía de la UE en general. Aparte de la dimensión económica, los países de la UE están enmarañados en una red de relaciones institucionales, sociales y políticas que han ido aumentando de magnitud y complejidad a lo largo de los años, a medida que nuevos países iban incorporándose a la UE, y a medida que las instituciones europeas ampliaban el ámbito de sus actividades. A pesar de esa profunda interrelación de todos sus países miembros, el terreno sobre el que se asienta la UE ha demostrado ser más inestable de lo que creían los europeos, como ha demostrado claramente la crisis en el seno del Reino Unido que dio lugar al *brexit*.

Mientras la Unión Europea fue un juego de suma positiva, en el que todos ganaban (algunos en términos económicos, otros en términos políticos, otros en términos tecnológicos y otros en términos sociales) sin sacrificar ni demasiada identidad nacional ni demasiada soberanía política, las crisis de transición eran absorbidas por los propios países. Por supuesto, la Comisión Europea nunca ha sido muy popular, y su arrogancia burocrática no hacía más que empeorar las cosas. Independientemente de

cuánto poder real tenga o vaya a tener Bruselas, la Unión Europea como tal, y otras instituciones supranacionales (como la OTAN, la Organización Mundial del Comercio o el Fondo Monetario Internacional), le han arrebatado sustanciales áreas de soberanía a los Estados europeos. Tampoco es que los Estados-nación estén desapareciendo. Pero se han convertido en nodos de una red de instituciones políticas más amplia: nacionales, regionales, locales, no gubernamentales, connacionales e internacionales. Europa está gobernada por un Estado en red de soberanía compartida y por múltiples niveles e instancias de toma de decisiones negociadas (Castells 2003). Así pues, por un lado, la unificación de Europa es un complejo proceso de transición económica, tecnológica y cultural que crea innumerables problemas y resistencias, y al mismo tiempo nuevas oportunidades para el crecimiento económico y la cooperación. Por otro lado, el sistema político encargado de gestionar la transición está cada vez más desconectado de las raíces sociales y culturales en las que se basan las sociedades europeas. En otras palabras, la tecnología es nueva; la economía es global; el Estado es una red europea, en negociación con otros actores internacionales; mientras que la identidad de la gente es nacional, o incluso local y regional en muchos casos. En una sociedad democrática, ese tipo de disonancias políticas cognitivas puede llegar a ser insostenible. Mientras que integrar Europa sin compartir una identidad europea fue una propuesta factible cuando todo iba bien, cualquier crisis importante, en Europa o en un determinado país, desencadena unos efectos adversos potencialmente graves.

La crisis financiera de 2008 y las desacertadas políticas de austeridad promovidas por Alemania y la Comisión Europea invirtieron la senda hacia la prosperidad que había allanado el camino al paneuropeísmo institucional y cultural. Además, el carácter cada vez más multiétnico de la mayoría de los países europeos, y la aparición de nuevos tipos de peligros geopolíticos (como, por ejemplo, el nacionalismo y el fundamentalismo por parte de los excluidos y los marginados de la nueva economía), ha añadido una tensión considerable a lo que se suponía era un proyecto europeo integrado para la creación de una humanidad satisfactoria en este rincón del planeta. Sin embargo, la experiencia de los últimos años revela que la constricción de

Europa es un proceso incierto que en última instancia depende de lo que hagan los europeos. Por supuesto, el término «europeos» es la parte complicada de la ecuación. Porque ¿quiénes son los europeos?

La reacción de los países del norte de Europa contra el rescate de los países del sur puso de manifiesto los límites de la solidaridad cuando no existe un mínimo de identidad común (Elliott y Atkinson 2016). El áspero debate sobre el *brexit* en el Reino Unido, con una importante resistencia contra la inmigración *procedente de la UE* como punto central, mostró los límites de la integración sociocultural y la resistencia de la base popular a un mercado laboral unificado (MacShane 2016). Así pues, una identidad europea compartida parece ser uno de los requisitos para una Unión Europea sostenible. Pero ¿qué entendemos por tal identidad? ¿Y qué sabemos sobre la existencia o inexistencia de una identidad europea?

¿Qué es la identidad europea?

En aras de la claridad, yo entiendo la identidad como un conjunto de valores que aportan un significado simbólico a la vida de la gente por el procedimiento de reforzar su individualidad (o su autodefinición) y su sensación de pertenencia a una comunidad de referencia. Por supuesto, las personas pueden tener diversas identidades según las distintas esferas de su existencia: uno puede sentirse portugués, socialista, católico, mujer, y todas esas identidades pueden solaparse sin mayores contradicciones. Cuál de ellas es dominante depende de la fase de la existencia y del ámbito de actividad.

La identidad europea sería el conjunto de valores que aportan un significado compartido a la mayoría de los ciudadanos europeos por el procedimiento de hacer posible que sientan que pertenecen a una cultura y a un sistema institucional inconfundiblemente europeos que les parece deseable como algo legítimo y que vale la pena. ¿Cuáles podrían ser las fuentes de tal identidad? (Green 2015). En primer lugar, es esencial saber *lo que no es identidad europea*. No es una «civilización» basada en la religión, ni en la historia pasada, ni en un conjunto de «valores occidentales» supuestamente superiores. Los países europeos se han pasado muchos

siglos (en particular el siglo pasado) matándose entre sí, de modo que la noción de una historia compartida tiene una connotación siniestra (Fontana 1995). La religión (es decir, el cristianismo) es una fuente impensable de identidad común, dado que los países europeos han establecido la separación entre la Iglesia y el Estado, sobre todo en este momento histórico, cuando las religiones no cristianas (por ejemplo el islam) están creciendo rápidamente en la Unión Europea, tanto entre sus minorías étnicas como en los países que han solicitado el ingreso en ella (Turquía, Bosnia-Herzegovina, Albania). El idioma, una de las fuentes más importantes de identidad compartida, está por supuesto excluido como fuente común de una identidad europea, aunque más adelante argumentaré que para la construcción de una identidad es esencial un determinado enfoque del idioma. La identidad nacional como identidad europea también es imposible, por definición. Las naciones y los Estados-nación no van a desvanecerse.

De hecho, van a crecer y a convertirse en importantes fuentes de identidad colectiva, más que nunca, a medida que las nuevas naciones, *anteriormente dominadas*, salgan a la luz (Cataluña, País Vasco, Galicia, Escocia, Gales, Valonia, Flandes, etcétera), y a medida que unos movimientos nacionalistas fuertes reafirmen sus derechos en la arena pública en contra de la sumisión de la nación al Estado europeo. Parto del presupuesto de que en un futuro inmediato, Europa no será una construcción federal similar a Estados Unidos. No va a haber un Estado europeo unificado que sustituya y anule los actuales Estados-nación. La identificación con una construcción política, como el Estado, no puede ser una fuente de identidad, lo que por consiguiente elimina la opción de un «nacionalismo europeo» equivalente al «nacionalismo estadounidense». La identidad nacional estadounidense surgió de una nación multicultural de inmigrantes. Pero si Estados Unidos fue capaz de combinar unas identidades culturales y étnicas fuertes con una identidad estadounidense igualmente fuerte fue debido a que era una nación de inmigrantes en un continente vacío (o semivaciado de sus poblaciones autóctonas por medio de la fuerza). No ocurre lo mismo con Europa. Pero si resulta relativamente

fácil saber lo que no es identidad europea, resulta más discutible saber si existe una, y cuál es o podría ser.

¿Qué sabemos sobre la identidad europea?

Voy a diferenciar mi análisis entre dos conjuntos de informaciones: por un lado, la información sobre autoidentificación que ofrecen distintas encuestas representativas, y principalmente por el Eurobarómetro de la Comisión Europea, la única base de datos que permite comparaciones entre países y entre años; y por otro lado, los análisis que surgen de las investigaciones académicas.

El sentimiento de identidad europea en contraste con las identidades nacionales, regionales y locales

Las evidencias disponibles (véase el Apéndice al final de este capítulo) pueden resumirse de la forma siguiente:

- Hay coexistencia entre la identidad europea y las identidades nacionales, regionales y locales.
- La identidad europea es la más débil entre las distintas identidades de base territorial.
- Mientras que una mayoría de ciudadanos se sienten tanto nacionales como europeos, una minoría sustancial se siente únicamente nacional, mientras que tan solo un grupo minúsculo se declara principalmente europeo.
- La fortaleza de la identidad europea varía a lo largo del tiempo. Fue aumentando gradualmente hasta 2008, pero la identidad nacional se hizo primordial en la mayoría de los países tras la crisis económica.
- Hay una considerable variación entre países en términos de la importancia relativa de la identidad nacional respecto a la identidad europea. Los británicos (en realidad los ingleses, pero no los escoceses, ni los norirlandeses, ni los galeses) son claramente los más

nacionalistas de entre todos los europeos, y su antieuropeísmo se ha ido acentuando a lo largo del tiempo, lo que ha obligado a celebrar un referéndum sobre la permanencia en la UE, dando lugar al *brexit*. Los países escandinavos manifiestan una actitud euroescéptica entre la mayoría de sus ciudadanos. Suiza y Noruega no son miembros de la UE y están contentos de seguir así.

- En conjunto, la identidad europea es una identidad débil. Y su debilidad la hace vulnerable a cualquier perturbación importante en la Unión Europea, ya sea económica, geopolítica o migratoria.

El debate sobre la identidad europea entre los expertos

El papel de la identidad en la Unión Europea ha sido el tema de un acalorado debate desde su fundación. Recordemos que la Comunidad Europea se creó tras la Segunda Guerra Mundial para poner fin a la violencia traumática y al sentir nacionalista que habían arrasado el continente a lo largo de los siglos, y que habían dado lugar a matanzas masivas y a una destrucción generalizada durante el siglo XX. Aunque la Comunidad Europea tenía sus raíces en el proyecto ético de poner fin a las guerras dentro del continente, también era un proyecto *defensivo* para contener el nacionalismo, más que para superarlo. Aunque el núcleo de la actual Unión Europea se construyó sobre los cimientos económicos establecidos en virtud del Tratado de Maastricht, ha habido numerosos esfuerzos complementarios para fomentar la solidaridad y reducir las barreras entre los ciudadanos de los Estados europeos, como la creación del programa Erasmus para impulsar los intercambios entre estudiantes universitarios, y el territorio Schengen, libre de fronteras interiores, para facilitar los viajes sin interrupciones dentro de la mayor parte de los países de la UE. También ha habido numerosos programas culturales, como el de las «Capitales Europeas de la Cultura», que designa una ciudad cada año, o el Programa de la Europa Creativa, que financia las iniciativas culturales más innovadoras. A pesar de estos esfuerzos, la idea de una identidad paneuropea sigue siendo frágil, y entre la comunidad de expertos sobre la

Unión Europea hay muy poco consenso sobre la relevancia de la identidad europea o sobre los factores que contribuyen a su fortaleza o su debilidad.

Como mencionábamos anteriormente, desde 2008 Europa se ha visto especialmente puesta en entredicho a raíz de la crisis financiera mundial, que ha astillado la unión económica. Dado que la carga de la crisis se repartió de forma desigual entre los Estados miembros, introdujo una sustancial tensión y división entre los países con crisis de deuda soberana, vinculada a las turbulencias financieras, y los que en última instancia se hicieron responsables de un rescate. Esa división también se refleja geográficamente en las divisiones entre los Estados del norte de Europa, que salieron de la crisis relativamente indemnes, y los Estados del sur, que todavía tienen dificultades para recuperarse. La xenofobia va en aumento entre una minoría sustancial de europeos, que apoyan a los partidos políticos nacionalistas de extrema derecha contrarios a la Unión, sobre todo en Francia, Austria, Países Bajos, Dinamarca y Finlandia. Las evidencias disponibles revelan que la fractura de la base económica de la Unión Europea posteriormente también ha tenido efectos en la identidad europea.

Las conclusiones de los estudios académicos sobre la identidad europea, con unas pocas excepciones, parecen converger con las principales conclusiones que resumía anteriormente sobre la base de mi propio análisis de las fuentes, a saber: (1) la identificación en Europa está dividida; la mayoría de los europeos afirman tener tanto una identidad nacional como una identidad europea; y (2) la identidad nacional tiende a prevalecer sobre la identidad europea. Sin embargo, no todos los ciudadanos comparten por igual la identidad europea. Aparentemente numerosos factores sociodemográficos influyen en que una persona se identifique o no como europeo, y con qué intensidad. En general, esos indicadores están relacionados con sus experiencias de los cambios económicos, políticos y sociales dentro de Europa. Los europeos que experimentan unas relaciones transnacionales más estrechas a lo largo de su vida tienen más probabilidad de considerarse europeos; quienes no las experimentan tienen mayor probabilidad de considerar a la UE como un lugar distante donde se atiende al interés de los negocios y no a los suyos propios. En términos de indicadores demográficos, los proeuropeos son quienes tienen la

oportunidad y, al mismo tiempo, la inclinación de viajar a otros países, hablan otros idiomas y habitualmente interactúan con personas de otras sociedades (Fligstein 2008, p. 126). Los proeuropeos figuran entre los grupos socioeconómicos más altos de la sociedad, viajan y viven en otros países europeos, y hablan dos o tres lenguas extranjeras en su trabajo. Cuando son jóvenes, viajan al extranjero para aprender idiomas, por turismo o por trabajo (Fligstein *et al.*, 2012, p. 109). Son los principales beneficiarios materiales de la integración europea. Existe una estrecha correlación entre un estatus social elevado y el sentimiento de ser europeo. Esa asociación es más intensa en el caso de las élites sociales, de modo que no sería extravagante decir que sentirse predominantemente europeo, por no decir «ciudadano del mundo», es un atributo de una clase social alta. Eso explica la correlación contraria, entre sentirse explotado y marginado y sentirse natural de un país y no europeo.

De hecho, los que carecen de oportunidades o de interés para interactuar con sus homólogos de toda Europa tienden a aferrarse a su identidad nacional, y ven a la UE como un lugar que socava la nación. De hecho, la amenaza de verse privado de derechos por la globalización en Europa se manifiesta en la amenaza de la identidad paneuropea. Las personas que se sienten amenazadas por la integración europea suelen ser trabajadores manuales y del sector servicios, son mayores, y tienen menos probabilidades de conocer otros idiomas. Es más probable que recuerden quién estaba en qué bando durante la Segunda Guerra Mundial, tienen una visión menos favorable de los habitantes de los países vecinos y tienen unas ideas políticas conservadoras, que sostienen que la nación es la categoría más importante (Fligstein *et al.* 2012, p. 110). En general, los hombres tienen más probabilidades de considerarse principalmente europeos que las mujeres; quienes se identifican como personas de derechas tienen menos probabilidades de hacerlo (Fligstein 2008, p. 145). A nivel nacional, los ciudadanos del Reino Unido son algunos de los más nacionalistas en su identidad política colectiva, mientras que los alemanes son los más enérgicos partidarios de una mayor unión política europea (Fligstein 2008, p. 136). Me atrevo a conjeturar que los británicos se acuerdan de las guerras, mientras que los alemanes están intentando olvidarlas.

A pesar de estas tendencias generales, los datos sugieren que para la mayoría de los europeos la identidad es un concepto elástico e híbrido. La inmensa mayoría de los ciudadanos de los países europeos son «europeos situacionales», que a veces se consideran europeos y, en las condiciones adecuadas, lo sitúan por encima de su identidad nacional (Fligstein 2008).

Además de estos indicadores sociales, hay que tener en cuenta otras fuentes potenciales de identidad europea. Desde el punto de vista de los propios europeos, los estudios han revelado que los entrevistados consideran que los valores democráticos (el 40,8 por ciento), la geografía (el 26,6 por ciento), la protección social (el 26,4 por ciento), la historia común (el 22,5 por ciento) y la cultura común (el 21,6 por ciento) son los factores más importantes para la sensación de identidad europea. Curiosamente, el espíritu emprendedor y el legado religioso no se consideraban tan importantes (Fuchs y Schneider 2011). La creación de medios de comunicación paneuropeos se ha identificado como un factor crucial para el desarrollo de la identidad europea. Sin embargo, el encuadre real de Europa en el ámbito de los canales mediáticos más vistos en Europa va en contra de esa dinámica. El análisis de los asuntos europeos tiende a asumir el color de los medios nacionales: aunque la cobertura sobre Europa ha aumentado, a menudo se ve más a través del filtro de los debates nacionales y de la autoimagen que de un filtro europeo (Fligstein 2009; Corcoran 2011; Thiel 2011). La memoria compartida también se ha identificado como un factor potencialmente importante en el proyecto de la identidad de Europa (Green 2015). La experiencia compartida de la Segunda Guerra Mundial, el recuerdo colectivo de los horrores de la guerra y el compromiso de evitar otra masacre a través de la integración pueden contribuir a consolidar la identificación transnacional entre los europeos, aunque los estudios sobre esta cuestión son en su mayoría teóricos (Bottici y Challand 2013).

A veces se señala la economía como un factor crucial en la formación de la identidad, aunque aparece con menor frecuencia de lo que cabría esperar en la literatura posterior a la crisis. Verhaegen *et al.* (2014) concluyen que la *percepción* de los beneficios económicos está sensiblemente asociada a si los ciudadanos se identifican o no como europeos, incluso más que la

realidad. Su estudio revela que cuando los entrevistados percibían que la situación económica de su país era positiva, cuando relacionan la UE con la prosperidad económica, y cuando tienen una percepción positiva de la situación económica de su familia, tienen mayores probabilidades de identificarse como europeos. Y lo que es más importante, los autores del estudio también concluyen que la percepción de los beneficios es más importante que los beneficios objetivos a la hora de determinar la identificación.

El caso de Grecia es particularmente interesante: en un análisis de la respuesta de los griegos a la crisis en relación con la identidad europea, Dora Kostakopoulou (2014) concluye que un alto nivel de europeidad no es un fuerte factor de predicción de si un país dará la bienvenida a la unión fiscal o de si estará dispuesto a conceder rescates a sus vecinos cargados de deudas. La presencia de una fuerte identidad colectiva no hizo que los griegos fueran menos críticos del *statu quo*, ni que se unieran en apoyo de su Gobierno nacional inmediatamente después de que quedara en evidencia la deuda del país, pese a la posibilidad de que la UE impusiera medidas de austeridad. El ascenso de la coalición SYRIZA, y su promesa de que Grecia seguiría formando parte de la eurozona (a pesar del moderado euroescepticismo), refuerzan ulteriormente esa afirmación.

Mirando a un futuro más lejano, es posible que los factores económicos faciliten el proceso de construcción de una identidad europea debido a los cambios que se están produciendo en la demografía de la Unión: la expansión del mercado, los cambios en la demografía y el aumento de la cualificación y de la educación trabajan a favor de un aumento de la identificación con Europa (Fligstein 2008, p. 157).

Muchos estudiosos de la identidad europea consideran que la cultura es más relevante que la economía en lo referente a la formación de una identidad. En general, la política cultural europea ha adoptado un modelo pluralista que defiende la cultura local por el procedimiento de apropiársela y redefinirla como europea: de esa manera, la diversidad adquiere prioridad sobre la unidad (Holmes 2009; Tagiuri 2014; Todorov y Bracher 2008). La integración de los ciudadanos en el proceso de la construcción de la identidad es particularmente importante para el proyecto cultural; Juan Díez

Medrano (2009) señala que el enfoque desde arriba de la integración europea ha creado un desequilibrio entre la concepción de la UE que tienen los dirigentes nacionales y la visión de los ciudadanos —la construcción de una identidad se ha enfocado como un asunto promovido por las élites y no como una cuestión que afecta a la base popular.

No obstante, a este esfuerzo no le han faltado sus éxitos: el programa Erasmus y otros programas de intercambio de estudiantes se consideran de especial importancia a la hora de fomentar una comprensión más amplia de los elementos comunes de la cultura europea (Delibasic 2013). Esa afirmación cuenta con un respaldo empírico moderado: un estudio sobre los participantes en el programa Erasmus en seis países mostró cambios significativos y positivos en la identificación como europeos de los estudiantes, así como en su identificación con Europa (Mitchell 2015). Al mismo tiempo, otros han argumentado que ese tipo de experiencias pueden crear entre los estudiantes sentimientos de distanciamiento, cuando experimentan barreras, aunque hablen el idioma de su país anfitrión. Estudiar en el extranjero tiene el potencial de traducirse en un mayor apego a lo local en vez de a lo cosmopolita (Moores y Metykova 2010). Es algo que también se ha avalado empíricamente: dos estudios mostraron que el programa Erasmus no refuerza la identidad europea de los estudiantes, y que incluso puede tener un efecto adverso (Sigalas 2010; Wilson 2011). Así pues, el impacto del programa Erasmus en la formación de la identidad europea sigue sin ser concluyente.

Los investigadores no están de acuerdo en si las filiaciones nacionales / europeas han variado a lo largo del tiempo. Fuchs y Schneider (2011) argumentan que el apego a Europa ha sido relativamente estable y relativamente más bajo que la identificación nacional a lo largo de los últimos veinte años, mientras que Schlenker (2013) concluye que actualmente en Europa hay una mayor identificación supranacional que antes, aunque reconoce importantes diferencias de un país a otro. En general, los indicadores del Eurobarómetro muestran una tendencia constante pero relativamente lenta hacia una modalidad dual de identificación entre los europeos (Citrin y Wright 2014). Aparentemente, las identidades europea y nacional son compatibles en la mayoría de los casos;

varios autores utilizaban el concepto de identidades concéntricas, donde se integran diversos niveles geográficos y políticos que van desde la ciudad natal, la región, la nación y, finalmente, Europa. Sin embargo, en caso de un conflicto entre esas modalidades de identidad, la identidad nacional siempre será más relevante que la europea (Fuchs 2011; Karolewski 2010). Así pues, la identidad europea es una identidad ambivalente, mientras que la identidad nacional es una identidad fuerte, y la identidad local o regional parece ser la identidad primordial en términos territoriales.

El ascenso del nacionalismo en Europa

Es posible entender muchas más cosas sobre la identidad europea examinando su contrario, el nacionalismo. El ascenso de la extrema derecha en Europa (que Michel Wieviorka analiza en este libro) ha sido bien estudiado por los investigadores de la identidad europea, que examinan las formas en que la marginación de la creciente población inmigrante ha contribuido a producir una comprensión «sentida» de lo que significa ser «europeo» para algunos ciudadanos de la UE (Cetti 2014). Podría decirse que esa dinámica, que ha sido denominada alternativamente nacionalismo, nacionalismo étnico y etnonacionalismo, es una reacción al proyecto de integración de la UE, cuyo ritmo y amplitud ha producido inquietudes sobre si el Estado ha perdido el control en lo relativo a quiénes, y cuántas personas pueden acceder al territorio. Esas inquietudes también son utilizadas como instrumento político por los partidos de extrema derecha a fin de infundir un sentido cohesivo de la «europeidad» y para normalizar la adopción de una pauta neoliberal de la política (Cetti 2014, p. 140).

El etnonacionalismo parece estar ligado a una disminución del capital social. Además, incrementa el impacto social negativo de la diversidad (Reeskens y Wright 2013). Hay argumentos contradictorios sobre cuáles son los verdaderos mecanismos del etnonacionalismo: en su estudio de los partidos de extrema derecha en Austria, Croacia y Hungría, Martina Topic (2014) concluye que aunque la mayoría de los partidos de derechas tienen unas ideas sólidas sobre la inmigración, algunos generalizan sus puntos de vista de extrema derecha calificándolos de europeos, mientras que otros

ignoran o rechazan el concepto de la propia UE en favor del nacionalismo. Además, hay diferentes puntos de vista sobre la fragmentación de la forma en que los conservadores contemplan a los inmigrantes en Europa: Schlenker (2013) concluye que aparentemente los migrantes europeos son más aceptados que otro tipo de migrantes, y que los musulmanes son los menos aceptados, mientras que Messina (2014) concluye que un número muy relevante de europeos perciben escasas distinciones sustanciales, o ninguna, entre grupos étnicos, lingüísticos, raciales y religiosos definidos como «los otros».

A menudo el etnonacionalismo se postula como un proyecto identitario paralelo y contrario, en contraposición con el cosmopolitismo (Checkel y Katzenstein 2009; Corcoran 2011; Lapeyronnie 2009). El proyecto de la identidad europea cosmopolita se califica de «racional» o «no emocional», mientras que el etnonacionalismo se ve como un fenómeno afectivo (Guibernau 2011). Schlenker (2013) concluye que el cosmopolitismo está positivamente vinculado a las construcciones cívicas y culturales de la identidad europea, y negativamente a las construcciones étnicas de la identidad de la UE. Aunque la UE no ha desarrollado una sólida sensación de comunidad política que pudiera inspirar grandes sacrificios por parte de sus ciudadanos, puede consolidar una sensación de orden institucional y legal dentro del cual aquellos pueden ejercer su libertad (Castiglione 2009, p. 51).

Por último, Schlenker-Fischer (2011) encuentra correlaciones entre el nivel de respeto a la diversidad cultural a nivel nacional y la medida en que un país tiende a identificarse como europeo. La autora del estudio utiliza esas conclusiones para diferenciar entre países europeos, clasificándolos como progresistas (posnacionales: ambas identidades, la nacional y la europea, están integradas; en esa categoría están Luxemburgo, Dinamarca, Suecia, Finlandia e Italia); republicanos (las identidades nacional y europea son compatibles de una forma limitada o condicional; en esa categoría están España, Portugal, Irlanda y Países Bajos); y étnicos (las identidades nacional y europea se excluyen mutuamente; en esa categoría están Austria, Alemania, Grecia, Bélgica, Francia y Reino Unido).

¿Una Europa fracturada? La identidad europea y la crisis económica

Hay una sorprendente escasez de literatura académica sobre la relación entre la crisis financiera y la identidad europea. Sin embargo, numerosos expertos europeos de renombre han comentado públicamente la dinámica de la crisis y sus repercusiones en la solidaridad europea, y su relación con la identidad.

La crisis parece haber inhibido el lento pero sostenido crecimiento de la identificación europea, e incluso parece haber contribuido a un declive de la identidad europea en algunos Estados. Tras décadas de paz, el atractivo de la unión como mecanismo para impedir las guerras resulta mucho menos relevante para la vida de los europeos más jóvenes, que todavía no han experimentado nunca el estallido de un conflicto dentro de sus fronteras[67]. Por el contrario, la Unión Europea desempeña un papel más bien económico por el procedimiento de potenciar la estabilidad y la viabilidad del sector financiero a lo largo y ancho de la región —o por lo menos así era hasta la crisis.

Una vez que se produjo el shock financiero, Europa empezó a fracturarse a lo largo de unas líneas de falla en sentido norte / sur, entre benefactores y deudores. Para los del sur, Europa parece haberles fallado en un momento de necesidad. Ello ha provocado un retorno, dentro de muchos Estados, y de forma destacada en Grecia, a los partidos políticos nacionales que afirman que van a aislar a sus ciudadanos de las medidas de austeridad económicas promulgadas por la UE. Para los del norte, la política de la crisis parece perjudicar injustamente a aquellos Estados que se ven obligados a pagar las fechorías del sur, dando lugar a un aumento del descontento con el proyecto de la UE. Hay muy poca solidaridad en el seno de las dos regiones, o entre ellas, y la respuesta a los problemas bancarios de Europa ha significado que el apoyo a la Unión se ha visto socavado tanto por las naciones económicamente exitosas como por las vulnerables.

Ello ha contribuido posteriormente a las repercusiones en la forma en que se identifican los ciudadanos de la UE. Según Fligstein (2014), el número de ciudadanos que a veces se consideran europeos ha disminuido en España, Portugal, Italia, Irlanda y Reino Unido, y en menor medida en

Francia y Alemania. En conjunto, da la impresión de que la crisis financiera ha sacudido los cimientos económicos de la Unión Europea de tal forma que ha tenido consecuencias negativas para la identificación de los europeos con la UE.

Las pruebas de fuego de la identidad europea

Teniendo en cuenta la ambivalencia de la identidad europea, probablemente el método más exacto para observar su fuerza o su debilidad es evaluar la conducta de los ciudadanos de cada país cuando se les pide que ayuden a sus conciudadanos europeos en apuros, o cuando se les consulta sobre la posibilidad de ceder una mayor proporción de su soberanía, o cuando tienen que actuar conjuntamente en caso de una crisis común. En efecto, la principal crítica a la formación y el desarrollo de la Unión Europea es que ha sido en gran medida un proyecto de las élites, encabezadas por la clase política, pero con un escaso grado de consulta a sus ciudadanos. Hubo un intento de reducir el déficit democrático de la UE por el procedimiento de consultar a los ciudadanos de cada país a través de un referéndum para la aprobación del proyecto de una Constitución Europea. El intento desencadenó unos efectos adversos que pusieron en peligro la legitimidad de la construcción europea. Si en los primeros referendos en España y en Portugal el voto proeuropeo ganó con facilidad, aunque con una tasa de participación muy baja (en torno al 40 por ciento), se debía a que los europeos del sur siempre vieron a la UE como un escudo protector contra sus demonios autoritarios y nacionalistas. Por añadidura, los catalanes y los vascos son los más europeos de España (igual que los escoceses en el Reino Unido), porque aspiran a la protección de la UE contra sus propios Estados-nación. Sin embargo, cuando se convocaron los referendos en Francia y en los Países Bajos, una mayoría de votantes rechazaron el Tratado Constitucional. En vez de aceptar el veredicto de los ciudadanos, los déspotas ilustrados de Europa suspendieron los referendos y dejaron que sus Parlamentos nacionales (controlados por la clase política) aprobaran el Tratado. Un amplio sector de la ciudadanía europea nunca lo olvidó. En el Reino Unido hubo incluso un intento de que el Parlamento invalidara el

voto popular, con el apoyo de los tribunales, pero es improbable que los políticos asumieran el riesgo de un sonoro rechazo de las bases populares.

Otra ocasión crucial en que se puso a prueba la solidaridad europea llegó durante la crisis económica a partir de 2008, relativa a los rescates de países como Portugal y Grecia (y de hecho también de España, aunque no se denominó así por razones políticas), que a todos los efectos eran una necesidad tanto para el norte como para el sur (los bancos alemanes habrían sido los mayores perdedores en caso de una suspensión de pagos de Grecia), pero los ciudadanos del norte de Europa percibieron dichos rescates como una salvación injusta de sus derrochadores vecinos del sur. Un buen ejemplo fue Finlandia, donde un nuevo partido nacionalista, los Verdaderos Finlandeses, que sorprendentemente consiguió un 20 por ciento de los votos la primera vez que se presentó a unas elecciones con un eslogan muy sencillo: «NO rescaten a Portugal», porque en aquel momento lo que se estaba debatiendo era el rescate portugués. De hecho, los Verdaderos Finlandeses han seguido prosperando, con su programa xenófobo y nacionalista, y en 2015 llegaron a ser socios de gobierno con el Partido de Centro. La crisis de la deuda griega provocó una oleada de críticas en Alemania y Escandinavia que obligó a Merkel a influir en la Comisión Europea y en la troika de las instituciones financieras para imponerle a Grecia las condiciones más estrictas a cambio de su rescate, lo que dio lugar al hundimiento del sistema financiero griego y, en última instancia, a una profunda crisis política. Es posible documentar acontecimientos parecidos respecto a España, Portugal, Irlanda o Italia, aunque en esos casos la actitud sumisa de sus Gobiernos facilitó la imposición de las políticas de austeridad de Alemania, a costa de una recesión prolongada y dolorosa. Así pues, si el sentimiento de una identidad compartida con los propios compatriotas se ve sometida a prueba en una época de crisis, cuando la unión y la solidaridad son esenciales para sobrevivir a la crisis, podemos decir que hay una identidad europea muy débil, en contraste con la conducta solidaria entre alemanes, franceses o griegos. Los Estados-nación siguen basándose en unas naciones que tienen unos vínculos más fuertes que sus Estados, que ahora se ven arrastrados por

la vorágine de la globalización en instituciones de soberanía compartida sin una identidad compartida.

La crisis de los refugiados, la solidaridad europea y la xenofobia nacionalista

La crisis de los refugiados de 2015-2016, que Paul Collier analiza en este libro, ha sido impulsada por las guerras, la violencia y la pobreza, y tiene el potencial de revitalizar las experiencias y la memoria colectiva, compartidas por muchos europeos, de cuando ellos mismos fueron refugiados durante la Segunda Guerra Mundial. En contraste con las manifestaciones generalizadas de xenofobia por todo el continente, las imágenes de las multitudes alemanas y austriacas recibiendo efusivamente a los refugiados que llegaban a las estaciones de ferrocarril de Múnich y Viena plasman de forma elocuente lo que Antonio Guterres, secretario general de Naciones Unidas, ha denominado un «momento definitorio» para la Unión Europea[68]. Los ayuntamientos de Barcelona y Madrid pusieron en marcha un movimiento para conceder asilo a los refugiados en una iniciativa concertada entre las principales capitales europeas, incluidas París y Londres.

La definición del momento puede girar en torno a las distinciones que se están trazando entre una Europa xenófoba y nacionalista y una Europa abierta y acogedora. Esas distinciones saltan a la vista fácilmente en la reacción de los dirigentes de los Estados a la política sobre refugiados de la UE. Hungría, un importante punto de entrada a Europa para muchos refugiados, constituye el ejemplo primordial de una respuesta xenófoba: el Gobierno encabezado por Viktor Orbán ha asumido una retórica marcadamente hostil a los inmigrantes, lo que ha fomentado un aumento de la xenofobia entre los húngaros. El país cerró su frontera con Serbia, y levantó alambradas a fin de impedir que el flujo de refugiados entrara o saliera de su territorio[69]. En uno de los incidentes, la policía húngara utilizó cañones de agua contra los refugiados en el paso fronterizo de Roske-Hergos[70], mientras que una periodista húngara le puso la zancadilla y dio

patadas a unos refugiados que huían de la policía, entre los que había una niña pequeña[71].

La xenofobia también ha tenido su reflejo en las reacciones de los Estados centroeuropeos a la política sobre refugiados. La UE estableció un sistema de cuotas, que a todos los efectos obligaba a cada Estado a acoger un número propuesto de refugiados procedentes de Grecia, Italia y Hungría, los principales puntos de entrada del flujo de refugiados de Oriente Próximo. En virtud de ese sistema, Francia y Alemania se comprometían a acoger al grueso de los refugiados, mientras que España, Países Bajos y Polonia aceptaban acoger a un contingente sustancial. La votación por mayoría pone en cuestión la soberanía de los Estados-nación dentro de Europa —aunque aparentemente eran voluntarias, las cuotas estaban a todos los efectos al servicio de una política sobre inmigración ordenada por la UE. La República Checa, Hungría, Rumanía y Eslovaquia votaron en contra de las cuotas y pueden negarse a aceptar los términos[72]. Otros países, como España, aceptaron una cuota de 16.000 refugiados, pero en el momento de escribir estas líneas, durante la primavera de 2016, ha acogido a menos de 400. Por el contrario, Alemania, bajo el liderazgo de una compasiva Angela Merkel, acogió a un millón de refugiados en el plazo de un año.

La migración de refugiados a Europa probablemente proseguirá, y tiene el potencial de alterar sustancialmente el tejido de Europa[73]. Ello tendría claramente efectos a más largo plazo en la identidad europea, pero resulta más difícil predecir cuáles serían exactamente esos efectos. La primera oleada de refugiados tendía a incluir a personas más acomodadas, a trabajadores administrativos con recursos para abandonar sus países. La segunda oleada estaría formada con toda probabilidad por personas más pobres, que pueden tener que afrontar difíciles obstáculos para reasentarse en otro país. Sin embargo, como señala Guterres, ello podría brindarle a los europeos la oportunidad de forjar una identidad europea positiva, en vez de negativa.

Sin embargo, en conjunto, Europa no se ha unido ante la crisis de los refugiados. Los intereses políticos nacionales y las consideraciones electorales han predominado sobre una política común. Y en gran medida

no hay una política común porque hay una escasa identidad europea compartida.

Conclusión

Está claro que la identidad es crucial para el futuro de la UE. Sin embargo, las evidencias de que disponemos sugieren que aunque la mayoría de los ciudadanos europeos poseen múltiples identidades, la identidad nacional tiende a ser más relevante que la identidad europea, y que el proceso de integración forzosa, la crisis económica y el aumento de la inmigración han provocado una crisis de identidad en Europa.

Para una pequeña minoría de europeos, en gran parte miembros de las élites sociales y económicas, la UE es un proyecto cosmopolita donde las relaciones transnacionales y transfronterizas probablemente no harán más que aumentar. Por el contrario, para muchos otros, el proyecto está vinculado a procesos de globalización y de mercantilización que en gran medida les han excluido. Los últimos acontecimientos han generado tensiones en ambas direcciones: por un lado, la crisis económica y el aumento de la xenofobia han abierto fisuras entre los países europeos y en el seno de las naciones europeas que probablemente van a dividir aún más a los europeos; por otro lado, en algunos países la crisis de los refugiados ha contribuido a un aumento de la solidaridad por parte de algunos europeos, lo que probablemente refuerza la memoria colectiva del momento catalizador que fue el origen de la unión entre los europeos.

De hecho, mi hipótesis es que es en el ámbito de los valores, de los nuevos valores, donde podríamos encontrar las semillas de una potencial identidad europea. Sobre la base de los estudios de las actitudes, y de un repaso a la literatura, he identificado algunos elementos de lo que he denominado un «proyecto de identidad europea». Desde el punto de vista empírico, parece que ese proyecto podría aportar un amplio consenso cultural a lo largo y ancho de Europa, además de los valores de la democracia política y la libertad en todas sus manifestaciones (que ya son unos valores ampliamente compartidos, pero no inconfundiblemente europeos). Esos elementos pueden identificarse como sentimientos

compartidos relativos a la necesidad de una protección social universal de las condiciones de vida; de solidaridad social; de empleo estable; de derechos de los trabajadores; de igualdad de género; de derechos humanos universales, incluyendo los derechos de los gays y las lesbianas; de preocupación por los pobres de todo el mundo; de ampliación de la democracia a nivel regional y local, con un renovado énfasis en la participación ciudadana; de defensa de las culturas históricamente arraigadas, a menudo expresadas en términos lingüísticos. Si las instituciones europeas fueran capaces de promover esos valores con medidas específicas, y lograran que la existencia y las políticas se ajustaran a esas promesas para todos los europeos, ese «proyecto identitario» probablemente crecería. Pero el problema es justamente que será preciso replantear y adaptar algunas de esas aspiraciones de acuerdo con el nuevo contexto histórico, por ejemplo en lo que respecta al Estado del bienestar o el empleo estable en una economía postcrisis. Por añadidura, la simple enumeración de esos valores revela que aunque constituyen una lista de deseos razonable, puede que no resulte fácil combinarlos en un conjunto coherente, más allá de su popularidad entre la opinión pública. Así pues, esos elementos de un proyecto europeo, aunque deben ser los materiales de trabajo, no pueden afirmarse como un modelo terminado que es preciso imponer. En una Europa plenamente democrática, multicultural y multiétnica, expuesta a los flujos mundiales de comunicación e información, no es posible imponer ningún proyecto desde el Estado. Y, sin embargo, los problemas que hemos planteado en este capítulo siguen siendo relevantes. Si bien las identidades nacionales y locales seguirán siendo fuertes y decisivas, si no se produce un desarrollo de una identidad europea compatible, una Europa puramente instrumental seguirá siendo una construcción frágil, cuyo posible descarrilamiento en un futuro desencadenaría importantes crisis en las sociedades europeas y en el mundo entero.

Así pues, aunque no hay un modelo identitario europeo claro, sí puede haber una identidad en ciernes, es decir un proceso de producción social de una identidad. En otras palabras, no es posible crear, artificialmente, una identidad europea, pero las instituciones europeas podrían contribuir al

desarrollo de una serie de mecanismos que, en sus propias dinámicas, configurarían el embrión de ese sistema compartido de valores a lo largo y ancho de Europa. Dedicándonos a la experimentación social, dejando que la sociedad evolucione por sí misma, pero contribuyendo a la constitución de una sociedad civil europea, es como podremos asistir a la aparición de una nueva identidad europea fuerte en un futuro inmediato. Porque, a menos que surja un proyecto identitario europeo, prevalecerán las identidades de resistencia nacionalista de las naciones afectadas por la crisis, lo que acabaría abocando al fracaso el sueño europeo.

Referencias

Bottici, C. y Challand, B. (2013), *Imagining Europe: Myth, Memory, and Identity,* Nueva York, Cambridge University Press.

Brown, S. y Gilson, C. (2013), «Symbols, trauma and European identity», London School of Economics, 4 de mayo, disponible en http://blogs.lse.ac.uk/ eurocrisispress/2013/05/04/symbols-trauma-and-European-identity/

Castells, M. (2003), *The Power of Identity,* Oxford, Basil Blackwell.

Castiglione, D. (2009), «Political identity in a community of strangers», en Checkel, J. T. y Katzenstein, P. J. (eds.), *European Identity,* Cambridge, Cambridge University Press.

Cetti, F. (2014), «Europe and the 'Global Alien': the centrality of the forced migrant to a pan-European identity», en Radeljić, B. (ed.), *Debating European Identity: Bright Ideas, Dim Prospects,* Oxford, Peter Lang.

Checkel, J. T. y Katzenstein, P. J. (2009), «The politicization of European identities», en Checkel, J. T. y Katzenstein, P. J. (eds.), *European Identity,* Cambridge, Cambridge University Press.

Citrin, J. y Wright, M. (2014), «E Pluribus europa?», en Gould, A. C. y Messina, A. M. (eds.), *Europe's Contending Identities: Supranationalism, Ethnoregionalism, Religion, and New Nationalism,* Nueva York, Cambridge University Press.

Corcoran, F. (2011), «The politics of belonging: identity anxiety in the European Union», en Jakubowicz, K. y Sükösd, M. (eds.), *Media,*

Nationalism and European Identity, Budapest, Central European University Press.

Delanty, G. (2014), «Post-national», *Theeuropean.EU*, disponible en http://en.theeuropean.eu/gerard-delanty/8002-the-europeanization-of-nationalidentity

Delibasic, I. (2013), «The need for a new European identity?», *European View* 12(2), pp. 299-306.

Duchesne, S. (2014), «Smoke and mirrors», *Theeuropean.EU*, disponible en http://en.theeuropean.eu/sophie-duchesne/7933-European-identity-no-use-for-now

Elliott, L. y Atkinson, D. (2016), *Europe Isn't Working*, New Haven, Yale University Press.

Fligstein, N. (2008), *Euroclash: The EU, European Identity, and the Future of Europe*, Oxford, Oxford University Press.

— (2009), «Who are the Europeans and how does this matter for politics?», en Checkel, J. T. y Katzenstein, P. J. (eds.), *European Identity*, Cambridge, Cambridge University Press.

— (2014), «Ugly politics of the crisis», *Theeuropean.EU*, disponible en http://en.theeuropean.eu/neil-fligstein/7903-the-future-of-Europe-and-the-European-identity

Fligstein, N., Polyakova, A. y Sandholtz, W. (2012), «European integration, nationalism and European identity», *Journal of Common Market Studies* 50(1), pp. 106-122.

Fontana, J. (1995), *The Distorted Past: A Re-interpretation of Europe*, Oxford, Wiley-Blackwell.

Fuchs, D. (2011), «Cultural diversity, European identity and legitimacy of the EU: a theoretical framework», en Fuchs, D. y Klingemann, H.-D. (eds.), *Cultural Diversity, European Identity and the Legitimacy of the EU*, Cheltenham, Edward Elgar.

Fuchs, D. y Schneider, C. (2011), «Support of the EU and European identity: some descriptive results», en Fuchs, D. y Klingemann, H.-D. (eds.), *Cultural Diversity, European Identity and the Legitimacy of the EU*, Cheltenham, Edward Elgar.

Green, S. (2015), *The European Identity*, Londres, Haus Curiosities.

Guibernau, M. (2011), «Prospects for a European identity», *International Journal of Politics, Culture and Society* 24, pp. 31-43.

Held, D. (2014), «Touching the fuzzy core», *Theeuropean.EU*, disponible en http://en.theeuropean.eu/david-held/7981-European-identity-a-way-of-solving-problems

Holmes, D. R. (2009), «Experimental identities (after Maastricht)», en Checkel, J. T. y Katzenstein, P. J. (eds.), *European Identity*, Cambridge, Cambridge University Press.

Jolly, S. K. (2014), «Strange bedfellows: public support for the EU among regionalists», en Gould, A. C. y Messina, A. M. (eds.), *Europe's Contending Identities: Supranationalism, Ethnoregionalism, Religion, and New Nationalism*, Nueva York, Cambridge University Press.

Karolewski, I. P. (2010), *Citizenship and Collective Identity in Europe*, Londres, Routledge.

Kostakopoulou, D. (2014), «Political alchemies, identity games and the sovereign debt instability: European identity in crisis or the crisis in identity-talk?», en Radeljić, B. (ed.), *Debating European Identity: Bright Ideas, Dim Prospects*, Oxford, Peter Lang.

Lapeyronnie, D. (2009), «Nation, democracy and identities in Europe», en Kastoryano, R. (ed.), *An Identity for Europe: The Relevance of Multiculturalism in EU Construction*, Nueva York, Palgrave Macmillan.

MacShane, D. (2015), *Brexit: How Britain Will Leave Europe*, Londres, Tauris.

Medrano, J. D. (2009), «The public sphere and the European Union's political identity», en Checkel, J. T. y Katzenstein, P. J. (eds.), *European Identity*, Cambridge, Cambridge University Press.

Messina, A. M. (2014), «European disunion? The implications of 'super' diversity for European identity and political community», en Gould, A. C. y Messina, A. M. (eds.), *Europe's Contending Identities: Supranationalism, Ethnoregionalism, Religion, and New Nationalism*, Nueva York, Cambridge University Press.

Mitchell, K. (2015), «Rethinking the Erasmus effect on European identity», *Journal of Common Market Studies* 53(2), pp. 330-348.

Moores, S. y Metykova, M. (2010), «'I didn't realize how attached I am': on the environmental experiences of trans-European migrants», *European Journal of Cultural Studies* 13(2), pp. 171-189.

Reeskens, T. y Wright, M. (2013), «Nationalism and the cohesive society: a multilevel analysis of the interplay among diversity, national identity,

and social capital across 27 European nations», *Comparative Political Studies* 46(2), pp. 153-181.

Risse, T. (2014), «Be tenacious and fight!», *Theeuropean.EU*, disponible en http:// en.theeuropean.eu/thomas-rissen/7985-European-identity-already-exists

Schilde, K. E. (2013), «Who are the Europeans? European identity outside of European integration», *Journal of Common Market Studies* 52(3), pp. 650-667.

Schlenker, A. (2013), «Cosmopolitan Europeans or partisans of fortress Europe? Supranational identity patterns in the EU», *Global Society* 27(1), pp. 25-51.

Schlenker-Fisher, A. (2011), «Multiple identities and attitudes towards cultural diversity in Europe: a conceptual and empirical analysis», en Fuchs, D. y Klingemann, H.-D. (eds.), *Cultural Diversity, European Identity and the Legitimacy of the EU*, Cheltenham, Edward Elgar.

Sigalas, E. (2010), «Cross-border mobility and European identity: the effectiveness of intergroup contact during the ERASMUS year abroad», *European Union Politics* 11(2), pp. 241-265.

Tagiuri, G. (2014), «Forging identity: the EU and European culture», *Survival: Global Politics and Strategy* 56(1), pp. 157-178.

Thiel, M. (2011), *The Limits of Transnationalism: Collective Identities and EU Integration*, Nueva York, Palgrave Macmillan.

Todorov, T. y Bracher, N. (2008), «European identity», *South Central Review* 25(3), pp. 3-15.

Topic, M. (2014), «European identity and the far right in Central Europe: a new emerging concept or a new European ‘other’?», en Radeljić, B. (ed.), *Debating European Identity: Bright Ideas, Dim Prospects*, Oxford, Peter Lang.

Verhaegen, S., Hooghe, M. y Quintelier, E. (2014), «European identity and support for European integration: a matter of perceived economic benefits?», *KYKLOS* 67(2), pp. 295-314.

Wilson, I. (2011), «What should we expect of ‘Erasmus generations’?», *Journal of Common Market Studies* 49(5), pp. 1113-1140.

Apéndice: datos escogidos sobre la identidad europea

Todos los datos proceden del Eurobarómetro: http://ec.europa.eu/commission/index_en

IT	82%	+24
AT	72%	–8
HU	76%	–5
EL	58%	–1
FR	57%	–1
LU	74%	=
EU27	58%	=
DE	54%	=
CZ	73%	–1
UK	34%	–1
SK	73%	–1
IE	59%	–2
LV	39%	–6
ES	58%	–7
PT	64%	7
PI	70%	–7
MT	61%	–8
PL	63%	–9
NL	46%	–10
BE	50%	–11
BG	58%	–11
RO	63%	–12
SE	48%	–13
LT	48%	–14
BI	58%	–15
CY	48%	–16
DK	56%	–19
EE	54%	–19

Pregunta: Q83. Ahora, pensando en el hecho de que usted es europeo/a, ¿cuán importante es personalmente para usted ser europeo?
Respuestas: «Importante» (total)



EB73.3 marzo de 2010 / EB69.2 marzo-mayo de 2008

La gente puede sentir distintos grados de apego por su ciudad o por su pueblo, por su región, por su país o por Europa.
Dígame, por favor, cuánto apego siente usted por... la Unión Europea (11/2015)

%
50
40
30
20
10
0

Mucho apego
Bastante apego
No mucho apego
Ningún apego
NS-No sabe

La gente puede sentir distintos grados de apego por su ciudad o por su pueblo, por su región, por su país o por Europa.
Dígame, por favor, cuánto apego siente usted por...
(NUESTRO PAÍS) (11/2015)

%
90
80
70
60
50
40
30
20
10
0

Alemania
España
Francia
Grecia
Hungría
Italia
Polonia
Turquía

Mucho apego

Alemania
España
Francia
Grecia
Hungría
Italia
Polonia
Turquía

Bastante apego

ALemania
España
Francia
Grecia
Hungría
Italia
Polonia
Turquía

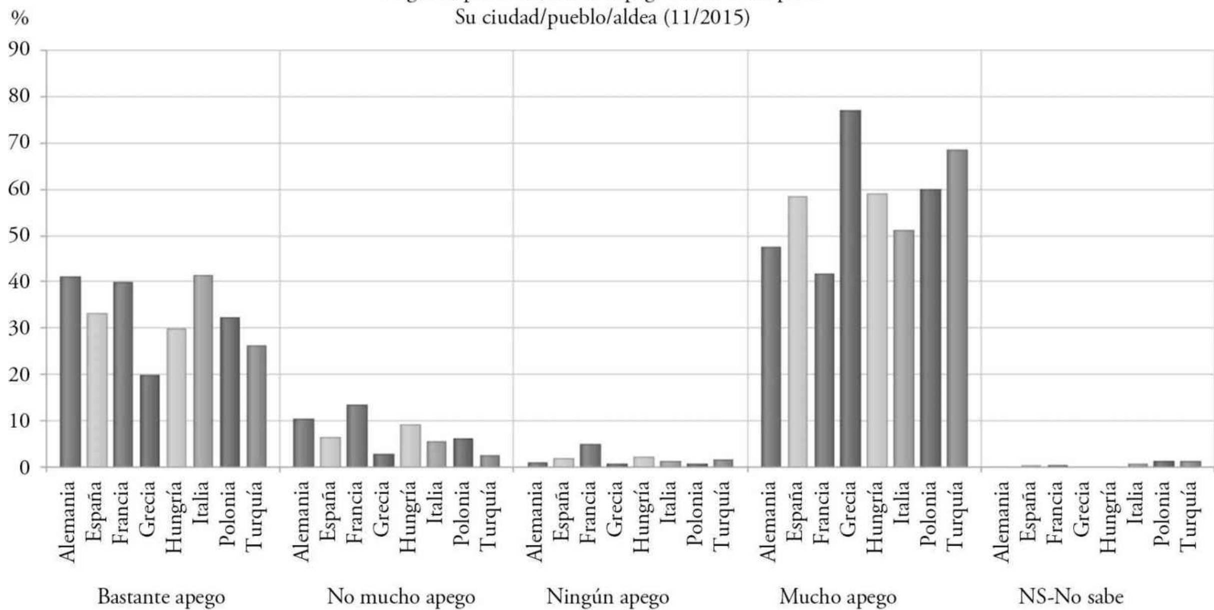
No mucho apego

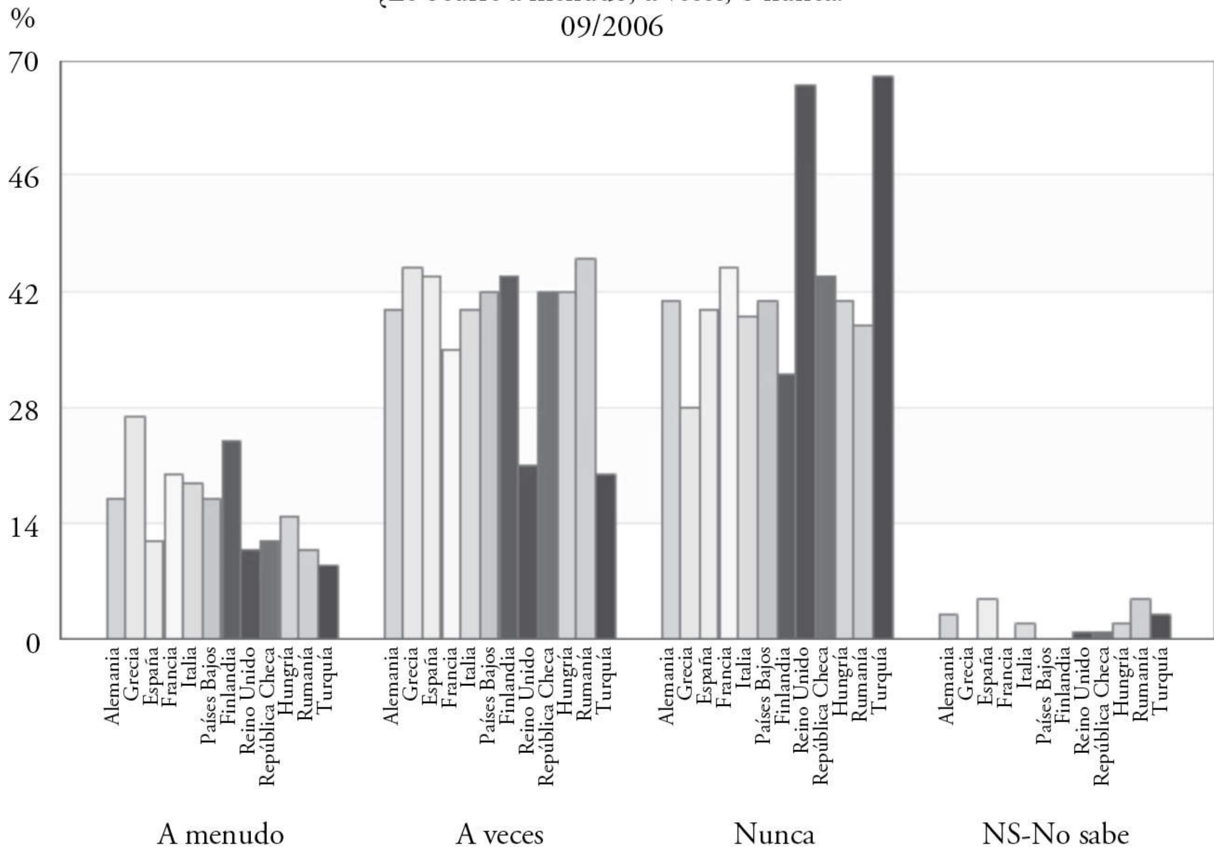
Alemania
España
Francia
Grecia
Hungría
Italia
Polonia
Turquía

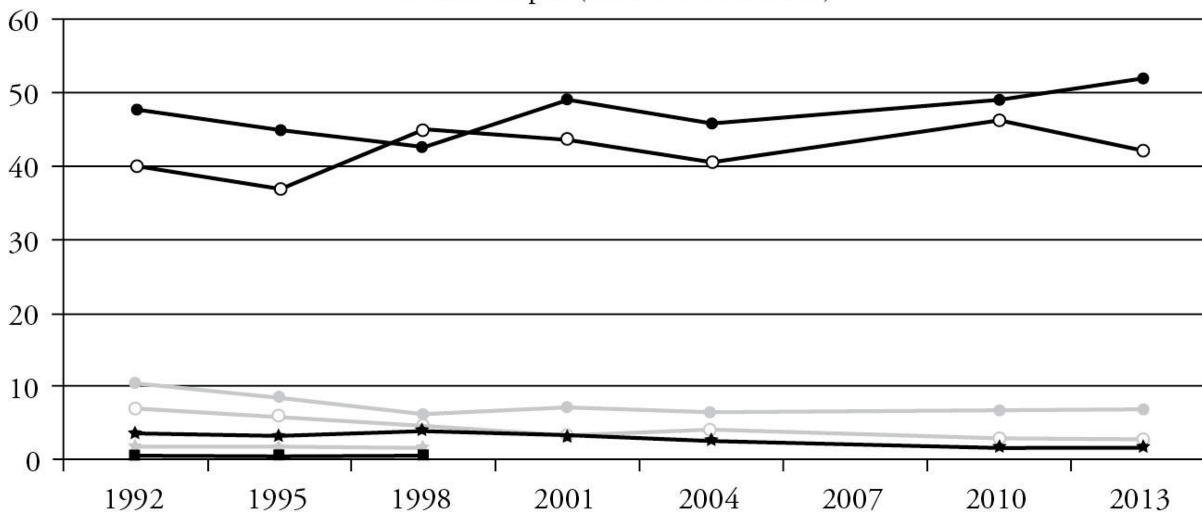
Ningún apego

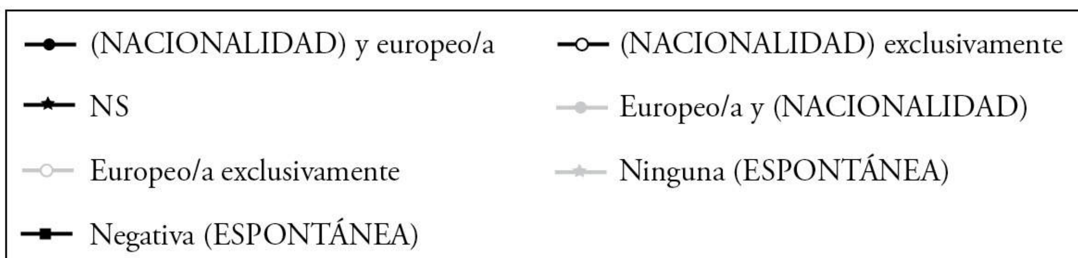
Alemania
España
Francia
Grecia
Hungría
Italia
Polonia
Turquía

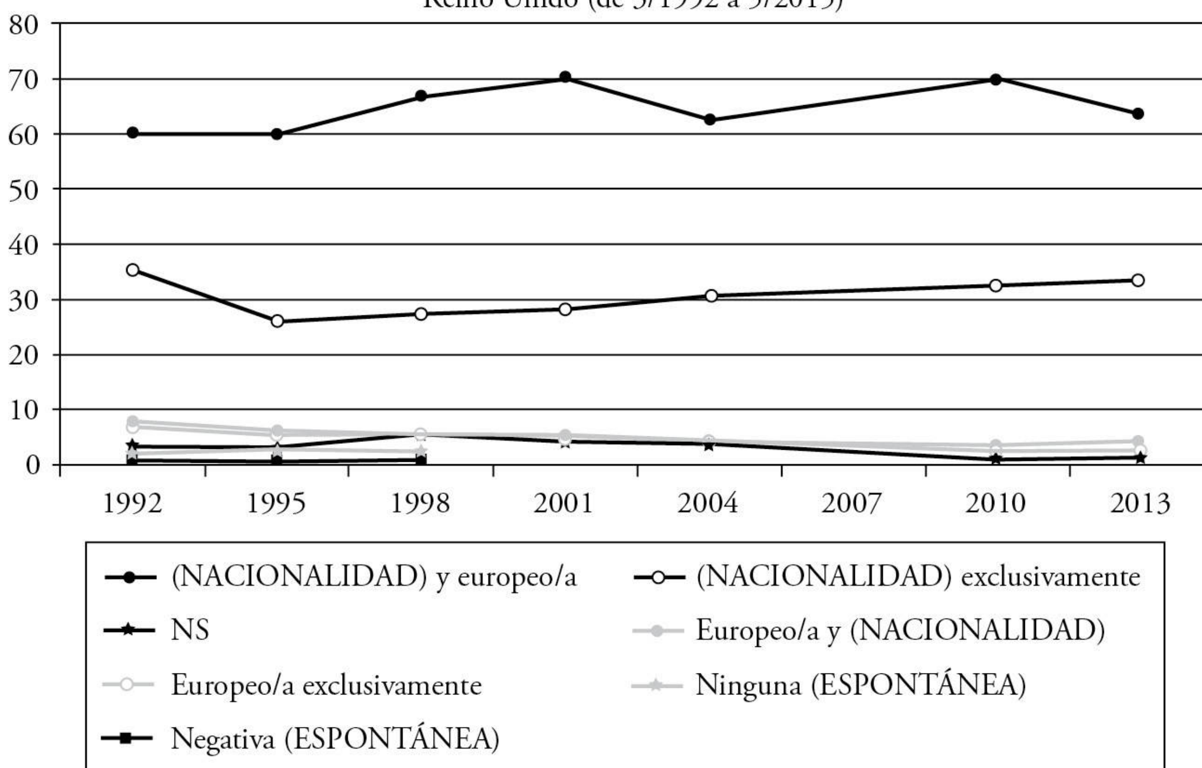
NS-No sabe


La gente puede sentir distintos grados de apego por su ciudad o por su pueblo, por su región, por su país o por Europa.
Dígame, por favor, cuánto apego siente usted por...
Su ciudad/pueblo/aldea (11/2015)
%
90
80
70
60
50
40
30
20
10
0
Alemania
España
Francia
Grecia
Hungría
Italia
Polonia
Turquía
Bastante apego
No mucho apego
Ningún apego
Mucho apego
NS-No sabe

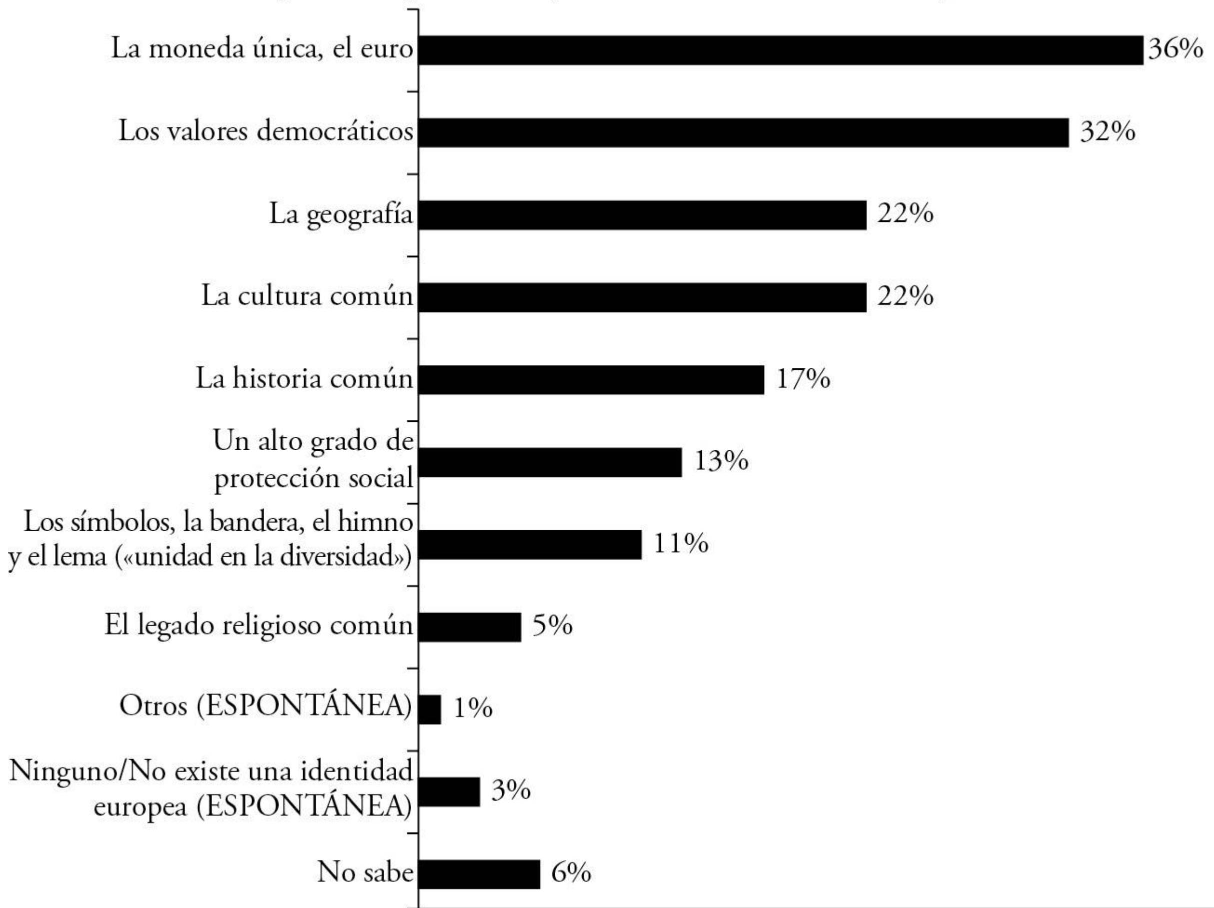

¿Alguna vez piensa en usted mismo/a no solo como (nacionalidad), sino también como europeo/a?
¿Le ocurre a menudo, a veces, o nunca?
09/2006
%
70
46
42
28
14
0
Alemania
Grecia
España
Francia
Italia
Países Bajos
Finlandia
Reino Unido
República Checa
Hungría
Rumanía
Turquía
A menudo
A veces
Nunca
NS-No sabe


En un futuro próximo,
¿se ve usted como...?
Unión Europea (de 3/1992 a 5/2015)
60
50
40
30
20
10
0
1992
1995
1998
2001
2004
2007
2010
2013

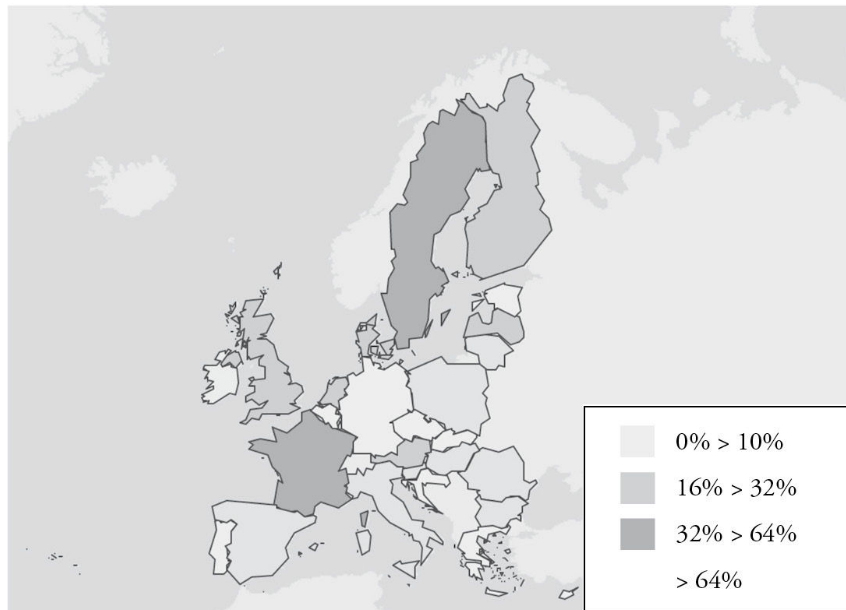

(NACIONALIDAD) y europeo/a
(NACIONALIDAD) exclusivamente
NS
Europeo/a y (NACIONALIDAD)
Europeo/a exclusivamente
Ninguna (ESPONTÁNEA)
Negativa (ESPONTÁNEA)



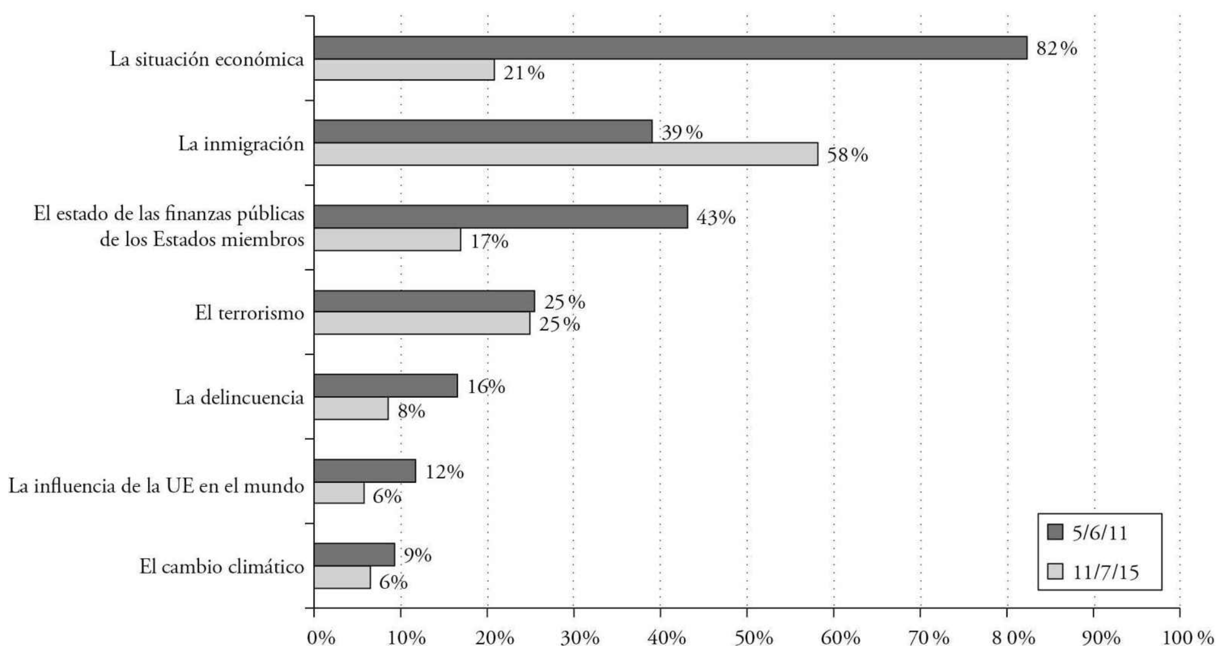
En un futuro próximo, ¿se ve usted como...?
Reino Unido (de 3/1992 a 5/2015)
80
70
60
50
40
30
20
10
0
1992
1995
1998
2001
2004
2007
2010
2013
(NACIONALIDAD) y europeo/a
(NACIONALIDAD) exclusivamente
NS
Europeo/a y (NACIONALIDAD)
Europeo/a exclusivamente
Ninguna (ESPONTÁNEA)
Negativa (ESPONTÁNEA)

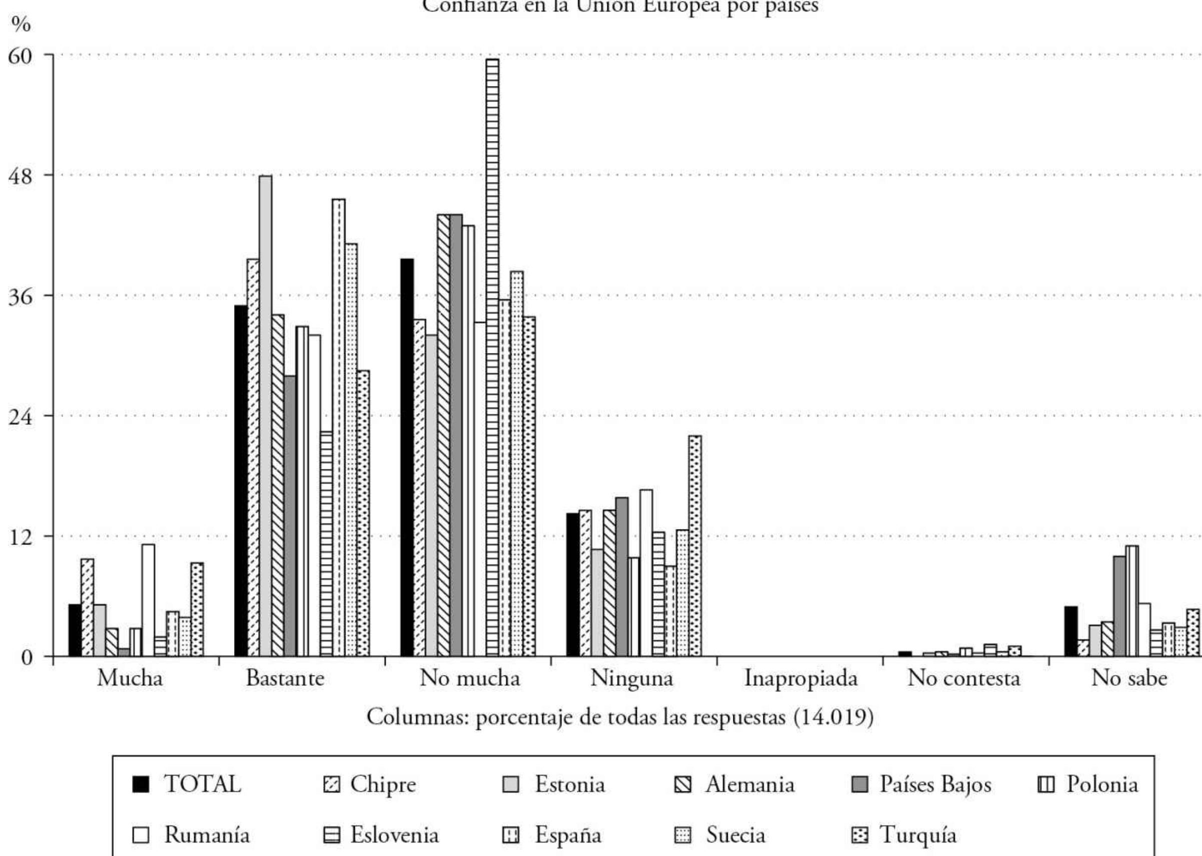


Porcentaje de desconfianza ante las instituciones europeas, por países



Fuente: Eurobarómetro.





67 Véase «A Crisis Within a Crisis: Europe's Identity Crisis», Public Radio International, 19 de junio de 2012, disponible en http://www.pri.org/stories/2012-06-19/crisis-within-crisiseuropes-identity-crisis

68 «Cheering German crowds greet refugees after long trek from Budapest to Munich», *The Guardian*, 5 de septiembre de 2015, disponible en http://www.theguardian.com/world/2015/sep/05/refugee-crisis-warm-welcome-for-people-bussed-from-budapest

69 http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-34260071

70 http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-34272765

71 http://america.aljazeera.com/articles/2015/9/9/hungarian-journalist-fired-for-trippingrefugees.html

72 http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-34331126

73 Para más estadísticas sobre la entrada de refugiados véase http://www.independent.co.uk/news/world/Europe/refugee-crisis-six-charts-that-show-where-refugees-are-comingfrom-where-they-are-going-and-how-they-are-getting-to-Europe-10482415.html

CAPÍTULO 9

EUROPA FRENTE AL MAL: XENOFOBIA, RACISMO, ANTISEMITISMO Y TERRORISMO

Michel Wieviorka

Inicialmente, la construcción de Europa se basaba en unas convicciones morales profundamente humanistas. Con ello se pretendía descartar cualquier vuelta a la guerra y a la barbarie, prohibir que las naciones se mataran entre sí como ya habían hecho en dos ocasiones durante los cincuenta años anteriores por el procedimiento de aproximarlas en calidad de miembros de una comunidad. El 9 de mayo de 1950, Robert Schuman, uno de los padres fundadores de la Comunidad Europea, había declarado (en una fecha que pasaría a convertirse en el Día de Europa) que a partir de ese momento la guerra entre las naciones de Europa «no solo era impensable sino también materialmente imposible».

Aunque aquella comunidad debía ser en última instancia política, los fundadores pensaron que era necesario proceder paso a paso, empezando por implementar una integración económica. Y así se decidió crear la CECA (Comunidad Europea del Carbón y del Acero), el acto fundacional de la construcción europea, establecida en 1951 por seis países (Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo).

Posteriormente Europa fue ampliándose y fortaleciéndose, y en particular se convirtió no solo en una unión económica sino también monetaria, con la creación del euro y, a través de distintos tratados, con la definición de una estructura política.

Pero hoy la economía parece estar divergiendo de los valores fundacionales y persiguiendo sus propios intereses, mientras que el proyecto político se percibe cada vez más como un asunto gestionado por una tecnocracia que dista mucho de ser democrática. Esta Europa, que se preocupaba por la moral y creía posible poner la economía al servicio de la

ética o de la moral política, hoy en día tiene que afrontar unos tremendos desafíos que ponen en riesgo su capacidad de representar los valores humanistas que deberían caracterizarla. Desde la década de 1980, y de forma creciente desde la crisis de los últimos años, las fuerzas del mal están ganando terreno, socavando la capacidad de Europa de consolidarse a nivel mundial como el continente donde se originó el universalismo y los derechos humanos, a los que ahora representa.

A lo largo de los últimos treinta años, Europa ha asistido al desarrollo de modalidades de racismo que en gran medida son nuevas, una plaga que anteriormente cabía pensar que había sido borrada del mapa por la descolonización y el paso a una nueva era poscolonial. También ha asistido al renacer, asimismo en otra modalidad, del odio a los judíos, aunque el nazismo había sido una manifestación de la tipología criminal más bárbara posible. Además, Europa se ha convertido en un fértil terreno abonado para un terrorismo que también es profundamente distinto del terrorismo de las décadas de 1960 y 1970. Por añadidura, todos esos fenómenos que se producen en Europa parecen tener una relación directa o indirecta con el ascenso de fuerzas políticas antieuropeas y nacionalistas y, al mismo tiempo, en gran medida racistas, xenófobas, antisemitas e islamófobas.

Esas manifestaciones del mal están en muchos sentidos relacionadas con el ascenso de los egos nacionales, agravados por la crisis de los migrantes, sobre todo a partir de 2015, y también por la negativa de las fuerzas soberanistas o nacionalistas, cada vez más poderosas, a implementar la solidaridad europea. Están en línea con las tendencias, mucho más generalizadas, de echarle la culpa a Europa de los males que aquejan a las naciones y a los pueblos; a su manera, contribuyen a los esfuerzos de quienes querrían que su país saliera de Europa, o incluso, donde es aplicable, del euro, y que casi siempre contribuyen a debilitar la construcción de Europa. Se originan principalmente en el seno de las sociedades nacionales. Sin embargo, esas manifestaciones ya no pueden analizarse, como en el pasado, en las categorías del «nacionalismo metodológico», tan bien descifradas por el desaparecido Ulrich Beck, que criticaba los análisis encuadrados exclusivamente en el contexto del Estado-nación, y en lo que se conoce como relaciones internacionales (Beck 2004).

El análisis de dichas manifestaciones implica pensar globalmente y distinguir entre distintos niveles, que van desde lo global a lo local, pasando por lo regional —Europa— y lo nacional.

El racismo en movimiento

Entre las ideologías que ascendieron rápidamente en la Europa de la segunda mitad del siglo XIX, el racismo se antojaba principalmente como una cuestión de desigualdad física o biológica: lo que se suponía que eran las razas humanas se ordenaban y se clasificaban utilizando unos criterios muy específicos (el color de la piel, el tipo de cabello, la forma de los huesos y del cráneo, etcétera). Sobre la base de esos criterios, se proclamaba la superioridad de la «raza» blanca, o de los «arios», sobre las demás razas, y a partir de ese argumento resultaba legítimo dominarlas o explotarlas.

Del racismo clásico al nuevo racismo

Ese racismo no ha desaparecido del todo, pero ha disminuido considerablemente en Europa, sobre todo a partir de la Segunda Guerra Mundial y en el contexto de la descolonización. Ha seguido alimentando o acompañando el resentimiento de quienes todavía echan de menos el periodo colonial. Lo vemos, por ejemplo, en el fútbol de máximo nivel, cuando de entre el público se oyen aullidos simiescos para dar la bienvenida a un jugador negro al terreno de juego, o cuando una política negra es víctima de insultos racistas. Eso fue lo que le ocurrió a Christiane Taubira, la ministra de Justicia francesa, que 2014 fue comparada con una mona, o en Italia, cuando Cecile Kyenge, originaria de la República Democrática del Congo y ministra de Integración, fue objeto de insultos racistas por parte de los dirigentes del partido Liga Norte. En ambos casos, el sexismo y el racismo tradicionales van de la mano: el racismo es una reacción a lo que a los racistas les resulta insoportable, a lo que a ellos les parece una inversión

de la historia, a saber, que quienes antiguamente fueron encasillados en una raza y dominados, hoy en día ocupen cargos en el seno de la élite.

Esta modalidad clásica de racismo también estaba asociada a un fenómeno que tan solo duró treinta o cuarenta años en los países donde la reconstrucción de la posguerra dependió masivamente de la mano de obra inmigrante, habitualmente empleada en los trabajos sin cualificación. En Alemania, por ejemplo, se les denominaba con el término *«Gastarbeiter»* [trabajadores invitados], y procedían principalmente de Turquía, o con el término «trabajadores inmigrantes» en Bélgica y en Francia, y en dichos países provenían sobre todo del norte de África. En un periodo de crecimiento y pleno empleo, ese racismo era coherente con las justificaciones basadas en la inferioridad, y se centraba en las personas integradas laboralmente, y por tanto socialmente, pero que no participaban en la vida ciudadana, política o cultural del país anfitrión. Se presuponía que aquellos trabajadores iban a estar allí durante un tiempo limitado, y que después regresarían a sus países con sus ahorros. Cuando la inmigración dejó de ser una cuestión laboral y pasó a ser una cuestión de arraigo, todo cambió. El Reino Unido fue el país donde ese cambio se produjo más pronto y más deprisa. En este caso específico, la descolonización no suponía el fin de la Commonwealth y, a partir de la década de 1950, un gran número de inmigrantes procedentes de muchos lugares del antiguo Imperio Británico se establecieron de forma permanente, a menudo con sus familias. En otros países de Europa, con la excepción sobre todo de los países del sur (España, Italia, Portugal y Grecia), a partir de mediados o finales de la década de 1970 la inmigración empezó a cambiar: hombres, mujeres y niños se establecían permanentemente en un contexto donde el crecimiento empezaba a ralentizarse y hacían su aparición el desempleo y la vulnerabilidad. Al mismo tiempo, en la industria había menos demanda de mano de obra no cualificada. En aquel momento, la población de origen inmigrante empezó a ser víctima de un racismo que también estaba experimentando un cambio; los especialistas lo denominaban «nuevo racismo», «neo-racismo», racismo «cultural», o también «racismo diferencial» (Barker 1981). Ya no se describía a las personas que eran objeto de ese racismo en términos físicos o biológicos, sino cada vez más

en términos culturales. Se las consideraba tan radicalmente diferentes que nunca podrían adaptarse a los «valores» de la sociedad anfitriona ni a su cultura, y se afirmaba que en lo sucesivo iban a suponer una amenaza para su existencia como nación. En el caso de este nuevo racismo, no es tanto una cuestión de considerar inferiores a los inmigrantes para facilitar su explotación, sino, por el contrario, para marginarles, excluirles, para impedir la inmigración e instigar a los inmigrantes y a sus hijos a marcharse. A menudo eso ya carece de sentido para las personas afectadas, que llevan mucho tiempo viviendo lejos de sus países de origen, donde para colmo a menudo son objeto de rechazo.

El racismo clásico acompañaba al desarrollo de una sociedad abierta. No se oponía a la construcción de Europa. Por su parte, el nuevo racismo es un llamamiento a una sociedad cerrada y a una nación homogénea. Por consiguiente, se convirtió en un elemento del rechazo a Europa y del ascenso de los nacionalismos. El racismo clásico tenía un lugar en las sociedades que todavía estaban muy industrializadas: menospreciaba, discriminaba y segregaba a los trabajadores varones que venían solos y sin intención de establecerse. El nuevo racismo de las décadas de 1980 y 1990 iba contra los hombres, pero también contra las mujeres y los niños, excluidos del empleo en mucha mayor medida que los demás, desempleados, vulnerables, que vivían en barrios de clase trabajadora, donde de una forma o de otra se les acusaba de formar parte de unas comunidades culturalmente diferenciadas. El nuevo racismo supuso un elemento del deterioro de la vida de la comunidad, y ya no era solamente un instrumento al servicio de la justificación del dominio y de la explotación.

En el mismo contexto, las campañas antirracistas, el avance de las legislaciones nacionales, probablemente con el respaldo de las medidas legislativas y judiciales a nivel europeo, donde la campaña contra el racismo es desde hace tiempo un tema importante, dificultó las modalidades o expresiones más explícitas de racismo. El fenómeno se volvió «sutil», velado y disimulado, y había que constatar otra observación. El racismo se estaba volviendo indirecto e institucional; ya no se manifestaba de una forma directa, aunque seguía existiendo, en particular en forma de discriminación en el acceso al empleo, a la vivienda, a la educación, a la

atención sanitaria, etcétera. Por ejemplo, en la empresa estudiada por Philippe Bataille en Alès, nadie era abiertamente racista (Bataille 1997). Sin embargo, en una ciudad que tenía una considerable población de origen inmigrante, y en su caso un alto grado de desempleo, los sindicalistas de la CFDT constataron que no había ni un solo inmigrante entre los cientos de trabajadores de la empresa. De hecho, el estudio revelaba que en cuanto quedaba vacante un puesto de trabajo, siempre había un empleado dispuesto a proponer a un familiar o un amigo suyo no inmigrante.

Durante la década de 1990, el creciente poder del nuevo racismo cultural y los avatares institucionales del racismo más clásico se propagaron del norte al sur de Europa; Italia, España, Portugal y Grecia se convirtieron en países de inmigración, mientras que anteriormente habían sido países de emigración. Contrariamente a los precipitados argumentos de los investigadores, saltaba a la vista que esos cambios no debían considerarse el síntoma de una simple transición de una forma de racismo a otra, sino a todos los efectos una reconfiguración en la que las dimensiones de inferiorización y diferenciación se declinan de otra manera. Al mismo tiempo, persisten las alusiones a las características físicas o biológicas, combinadas con consideraciones más de tipo cultural, que se naturalizan o se esencializan. Al fin y al cabo, si una cultura no puede cambiar de ningún modo, ¿acaso no es una naturaleza o una esencia?

Cambios en el racismo

Sin embargo, otros cambios en el racismo siguen haciendo de él un fenómeno sujeto a un permanente cambio. Por un lado, la inmigración ha seguido trayendo a unas sociedades sumidas en una crisis económica a más recién llegados procedentes de países que ya no son los mismos de antes: África subsahariana, América Latina, Europa central, Oriente Próximo, Asia. Una proporción considerable de esos migrantes es de religión musulmana, y el islam ha cobrado impulso en muchos países de Europa, tanto más teniendo en cuenta que los antiguos inmigrantes y sus hijos, que padecen en mayor medida que los demás el desempleo, la exclusión y diversos problemas sociales, encuentran consuelo en esa religión, que les

aporta un significado del que se han visto privados en una integración difícil o imposible. Las conversiones al islam, que realizan decenas de miles de individuos cada año en toda Europa, han contribuido a que esa religión tienda a crecer. A partir de ese momento, el racismo dirigido de una forma bastante espontánea contra los inmigrantes y sus descendientes, y ya impregnado de rechazo cultural, ha asumido la forma de odio al islam, una religión prácticamente inexistente en Europa, salvo en el Reino Unido, en la década de 1970, hasta el extremo de que el neologismo «islamofobia» —un término creado durante el periodo colonial— ha vuelto a aflorar. Los atentados terroristas de Nueva York el 11 de septiembre de 2001, y después en Madrid (marzo de 2004) y en Londres (julio de 2005), contribuyeron al miedo y al odio al islam en Europa. Los últimos atentados en Francia que han reivindicado al Qaeda y después Daesh (en Toulouse en marzo de 2012, en París en enero y en noviembre de 2015, en Niza y en Saint-Étienne-du-Rouvray en julio de 2016) y en Bélgica (en el Museo Judío de Bruselas el 24 de mayo de 2014, en el aeropuerto internacional de Bruselas y en la estación de metro de Maelbeck el 22 de marzo de 2016) han radicalizado considerablemente las tendencias antimusulmanas. Esos últimos atentados tienen unas dimensiones específicamente europeas: Bruselas es la capital de Europa, la estación de metro de Maelbeck está muy cerca de los principales edificios de la Unión Europea, y los yihadistas no actuaban solo a nivel de Bélgica, sino a nivel europeo, con un claro eje Bruselas-París.

Es cierto que el odio a una religión no puede fusionarse analíticamente con el racismo dirigido contra una supuesta raza, contra una esencia, contra una naturaleza que presuntamente son específicas de un grupo humano, y numerosos debates han cuestionado la fusión de las dos categorías. Pero esa fusión tiene sentido: la islamofobia, aunque en sentido estricto no es una forma de racismo, pertenece materialmente a la misma familia. Es la base, el vehículo o la justificación de las prácticas de discriminación, segregación y de los prejuicios étnicos y la violencia racial. En los países europeos, la islamofobia ha convertido al islam en una religión que diferencia a sus creyentes de los demás miembros de la comunidad nacional. Los ha convertido en enemigos, como en las teorías basadas en el conocido concepto de «choque de civilizaciones» de Samuel Huntington. O por lo

menos, como apuntaba Pym Fortuyn, el líder de la extrema derecha en los Países Bajos, el islam es culturalmente retrógrado. Fortuyn consideraba que existía una continuidad directa desde el islam al terrorismo, y de la barbarie a la yihad. La islamofobia ha hecho posible el despliegue de un odio que no parece odio racial, que está «desracializado», y por consiguiente no corre el riesgo de parecer explícitamente racista a lo largo y ancho de Europa, federa los impulsos racistas que previamente estaban dirigidos contra los árabes, y ahora contra los inmigrantes —los mismos que son el blanco de la islamofobia.

Al mismo tiempo, las sociedades europeas han asistido al desarrollo de justificaciones de la fragmentación, poniendo en entredicho la capacidad de dichas sociedades de integrar a sus miembros. Se han reforzado las desigualdades sociales, y son visibles, con la formación de guetos para los ricos, para las clases medias y para los pobres —una segregación que le debe mucho a las justificaciones del mercado de la vivienda y a veces también a las políticas de planificación urbanística. Las diferencias culturales y religiosas, que para algunos grupos son de origen nacional, se han acentuado aún más, sobre todo porque, en contra de lo que dice la opinión ortodoxa, el aumento del individualismo fomenta su difusión. Cualquiera puede, como individuo, sumarse a una minoría específica para dar significado a su existencia. Cualquiera puede asumir una «identidad», o incluso muchas. La subjetividad individual fomenta la diversificación, y de ahí la fragmentación cultural y religiosa. A partir de ese punto, hay numerosos grupos, con distintos grados de estabilidad, que son capaces de convertirse en víctimas de un racismo específicamente dirigido contra ellos y, por otra parte, de manifestar modalidades de racismo contra otros grupos minoritarios, incluso del grupo dominante. En los últimos años, en muchos países de Europa, numerosos intelectuales y líderes políticos, habitualmente conservadores o de extrema derecha, han sido supuestamente víctimas de lo que ellos califican de racismo «antiblanco» —o de «racismo a la inversa».

Otro nuevo fenómeno es que dentro de los grupos que son víctimas del racismo, existen justificaciones para la autoidentificación racial que dan lugar a que reafirmen cada vez más una identidad física: por ejemplo, las personas negras no solo desean que les consideren personas negras con

igualdad de derechos; se presentan en la esfera pública como personas negras para plantear sus reivindicaciones o para actuar más eficazmente contra la discriminación. En ese caso el racismo empieza no desde el momento en que los individuos se definen por atributos raciales, como ocurría a menudo en el pasado, cuando se infería que esos atributos determinaban las cualidades intelectuales o morales de los individuos, y que son el fundamento de su supuesta inferioridad, sino desde el momento en que los individuos y los grupos no se benefician de algún tipo de reconocimiento, por ejemplo relacionado con un sufrimiento histórico.

Ese conjunto de acontecimientos transforma radicalmente el racismo, que a partir de ese momento también se fragmenta y se reviste de diversas connotaciones raciales, culturales y religiosas. El fenómeno deja de ser principalmente un rasgo del grupo dominante; también se da en fragmentos mucho más pequeños en el seno de las propias minorías dominadas o excluidas y que son víctimas del racismo, aunque simultáneamente son perpetradoras. Se convierte en una categoría general del pensamiento y a veces de la acción política. Las modalidades completamente nuevas de racismo coexisten con manifestaciones más clásicas, de las que hoy en día tal vez las más antiguas sean las que van dirigidas contra los romaníes, una población que desde hace mucho tiempo ha sido sometida al miedo, al desprecio y al odio racial, sobre todo en los países centroeuropeos, pero también en España y en Francia.

El retorno del antisemitismo

Al final de la Segunda Guerra Mundial había escaso espacio para el antisemitismo. Ya no podía aspirar a ser una opinión; a partir de ese momento era un delito que había asumido la forma del genocidio de los judíos (pero por otra parte también de los romaníes). Mientras que la actitud del papa Pío XII hacia el nazismo durante la guerra fue objeto de críticas, con motivo del Concilio Vaticano II (1962-1965) la Iglesia católica puso fin a la enseñanza previamente consentida del odio y el desprecio contra los judíos y a la acusación de «deicidio» contra el pueblo judío (porque se consideraba que había matado a Jesucristo). El antisemitismo moderno, que

apareció en la transformación del antijudaísmo religioso a finales del siglo XIX y que culminó con Hitler, parecía ser meramente residual en Europa, por lo menos en la esfera pública, aunque en las profundidades de las conciencias individuales seguía conservando una considerable realidad, tal y como atestiguan las dificultades de los países más implicados en el exterminio de los judíos europeos a la hora de reconocer plenamente la naturaleza eminentemente criminal de aquella empresa. El conocimiento de lo que significó la Shoah —el término no se convirtió en la referencia estándar hasta la década de 1980— prohibía el despliegue de fuerzas políticas, así como la publicación de cualquier discurso intelectual, basados en el odio a los judíos.

Sin embargo, a partir de la década de 1980, ese odio empezó a reaparecer (Wieviorka 2007). El contexto internacional era favorable, sobre todo a consecuencia del comienzo de las críticas al Estado de Israel, cuya intervención militar en Líbano en 1982 tuvo un impacto desastroso en la opinión pública europea. En concreto, en aquella ocasión las milicias cristianas masacraron a varios cientos de palestinos en los campos de refugiados de Sabra y Chatila, mientras el Ejército israelí no hacía nada para impedírselo. Al obligar a Yasser Arafat y a la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) a marcharse del Líbano y trasladarse a Túnez, Israel creó las condiciones para un cambio de estrategia de la OLP que culminó con la Primera Intifada (1987), donde los que tiraban piedras (en el papel de David) eran los jóvenes palestinos, y el Estado de Israel parecía ser Goliat. A partir de ese momento, se abrió un espacio para la reactivación del antisemitismo, que a menudo equiparaba a los judíos de la diáspora con los del Estado de Israel.

Ese espacio volvió a abrirse a lo largo de dos ejes principales. Respecto al primero, los movimientos de extrema derecha encontraron en el «negacionismo» (la afirmación de que las cámaras de gas nunca existieron) una útil hipótesis para su propaganda, o bien sus acusaciones de que la Shoah fue un «negocio» y una fuente de beneficios para los judíos. En aquella época, el resurgir de los partidos neonazis, neofascistas y de extrema derecha que se produjo en varios países europeos, en Bélgica, en Alemania, en Austria, en Francia, etcétera, encontró en el antisemitismo

uno de los componentes de su ideología y uno de los temas que les garantizaban una continuidad con el pasado.

El segundo eje de la renovación del antisemitismo se debió a los cambios en la inmigración, en particular la de origen árabe y/o musulmán. Como hemos visto, ese cambio comenzó como un movimiento de asentamiento durante la década de 1970 (primero en el Reino Unido y más tarde en el sur de Europa). Se originó en las sociedades donde antaño existía cierto desprecio hacia los judíos, a los que generalmente se les había concedido un estatus jurídico inferior —el de «*dhimmis*» (ciudadanos no musulmanes), que también era aplicable a los cristianos. Entre esas poblaciones inmigrantes, algunas podían identificarse con la causa palestina, a menudo de una forma bastante poco realista, pero con la profunda convicción de que los judíos de la diáspora no eran en absoluto diferentes de los judíos de Israel. Eso era coherente con las visiones manifestadas por las fuerzas políticas de izquierda y de extrema izquierda, que a menudo se mostraban críticas con las políticas de Israel. También encontramos la convicción de que lo que han logrado los judíos en Europa (o en Estados Unidos), una integración satisfactoria, una presencia entre la élite económica, política e intelectual (cosa que de nuevo a menudo tiene algo de ilusión), no era posible, o estaba vedada para los inmigrantes y sus hijos. Esa sensación también encontró cierto eco en el antisemitismo de izquierdas que, aunque nunca fue tan virulento como el de su homólogo de derechas, nacionalista y a menudo cristiano, acusaba a los judíos de representar al dinero y por consiguiente al capitalismo, y a Israel, su Estado, de llevar adelante una política colonial.

A partir de 2000, ese semitismo actualizado se activó, por así decirlo, debido a las fuertes corrientes de empatía hacia el islamismo radical, incluida su faceta terrorista. Entonces su identificación con la causa palestina se hizo más remota, y en cualquier caso ya no se limitaba a eso. El antisemitismo se volvió religioso e islamista a través de la idea de que los judíos, y con ellos el Estado de Israel, constituía la principal fuerza occidental en las tierras del islam y que había que asumir que existía una guerra en curso entre el islam y Occidente. Aquí volvemos a encontrar una versión de la hipótesis del «choque de civilizaciones» de Samuel

Huntington. El «nuevo antisemitismo» estaba ahí, condenado por los intelectuales, sobre todo en Francia, pero también por los representantes de las comunidades judías que observaban el aumento de los actos de antisemitismo. Hubo ataques o amenazas contra las personas, contra los bienes y los lugares de culto, los colegios judíos, etcétera. El nuevo antisemitismo, a diferencia del de épocas anteriores, no insistía en los atributos físicos que supuestamente eran característicos de los judíos. Ya no se habla tanto de la «raza judía». Por el contrario, este antisemitismo describe a una población que es esencialmente malvada y maliciosa. Sin embargo, esa afirmación se apoya en materiales prestados de otras épocas, y que circulan ampliamente a nivel global a través de Internet, de los teléfonos móviles, de las antenas parabólicas y las redes sociales. Algunos especialistas, para hacer hincapié en lo novedoso del fenómeno, se han esforzado por promover una palabra distinta de «antisemitismo», y hablan de «judeofobia».

Un hecho de menor importancia, porque se manifiesta entre las minorías más pequeñas, es que este nuevo odio hacia el pueblo judío tiene cierta aceptación entre la población negra, pues se ha reforzado con argumentos específicos de dicha población, en particular la de origen caribeño (sobre todo en Francia y en el Reino Unido), y a veces entre las poblaciones subsaharianas. En este caso se acusa a los judíos de haber desempeñado un importante papel en el comercio de esclavos (una hipótesis falsa y falaz difundida a principios de la década de 1990 por un catedrático de Nueva York) y, con la Shoah, de querer monopolizar el sufrimiento histórico y no consentir que se manifiesten otros genocidios o la esclavitud, un argumento que no es menos erróneo y falaz.

Por último, se advierte que la propagación del antisemitismo es más gradual en determinados círculos, particularmente entre los jóvenes, debido a la desconfianza que suscitan los partidos y los actores políticos en la mayoría de sociedades europeas. La crisis de los sistemas políticos en Europa socava su discurso, igual que el de los medios de comunicación clásicos. Fomenta las «teorías de la conspiración», que sospechan de, y lanzan acusaciones contra, cualquier cosa que se asemeje a los «círculos oficiales». Para colmo, la cultura digital contemporánea fomenta cualquier

cosa que tenga que ver con la divulgación de opiniones, sean cuales sean, sin limitaciones ni reservas, de forma instantánea, a un público que es infinito y con cierto grado de interactividad. El odio a los judíos encuentra su sitio en esa cultura con mucha mayor facilidad, sobre todo porque siempre se ha basado en la idea de los factores causales asociados con el demonio, por utilizar las palabras del historiador Léon Poliakov. Se exacerba cuando las instituciones o los líderes políticos judíos nos recuerdan que el antisemitismo es un crimen, y no simplemente una opinión, y que no debe consentirse en las redes sociales, ni en los blogs, ni en otras modalidades de medios digitales: entonces se acusa a los judíos de exigir restricciones a la libertad de expresión, que es esencial para la cultura digital contemporánea.

A nivel nacional, hay considerables variaciones en las manifestaciones de antisemitismo hoy en día. Sigue siendo bastante tradicional en Europa central, donde la inmigración árabe y musulmana, o la presencia de poblaciones negras, es inexistente. En Europa occidental se aproxima más a la nueva judeofobia, por utilizar momentáneamente ese vocabulario. En algunos países los judíos constituyen una parte sustancial de la población. Es el caso sobre todo de Francia, donde se estima que hay entre 500.000 y 600.000 judíos, y donde el antisemitismo es una realidad viva; pero en otros países la población judía es menor, lo que no impide que en algunas ocasiones prospere el antisemitismo. Así, distintos estudios y comparaciones a nivel europeo indican que los prejuicios antisemitas son especialmente virulentos en Grecia, donde tan solo hay 10.000 judíos, o en España, donde los judíos constituyen el 0,2 por ciento de la población total. Por consiguiente, la presencia de los judíos a nivel nacional no explica el antisemitismo, o tiene un efecto muy reducido.

En general, el fenómeno está en gran parte impregnado de justificaciones a nivel mundial; es global. En este caso, el odio a los judíos está en la encrucijada de las tensiones específicas de Oriente Próximo que se proyectan en suelo europeo. En gran medida se debe a la forma en que se aborda la inmigración en Europa. Pero tampoco deja de ser en gran medida nacional, y no, como acabamos de ver, una consecuencia de la presencia o no de una minoría judía sustancial, sino por otras razones que tienen que

ver con la actuación de las sociedades en cuestión sobre sí mismas: si han afrontado con éxito o no la integración de la inmigración, si tienen un pasado colonial o no, etcétera. Su evolución sí tiene unas dimensiones europeas, aunque solo sea debido al clarísimo compromiso de la Unión Europea y del Consejo de Europa a la hora de combatirlo, junto con el racismo, por añadidura. Pero mientras que el racismo tiende a dar lugar a la desintegración y la separación, y genera justificaciones acaso violentas de ruptura, por el contrario el antisemitismo aglutina o aúna a personas y a grupos que por lo demás no tienen nada en común. En cualquier caso, es capaz de contribuir a crear alianzas extraordinarias. En efecto, el odio a los judíos es característico de las personas de extrema derecha que además son racistas y xenófobas, pero también se encuentra entre los migrantes y sus hijos, que son aborrecidos por esos mismos simpatizantes de la extrema derecha. Es una característica de los actores dominantes y de otros que han sido excluidos o dominados. Se da entre la extrema derecha pero también, en ocasiones, entre la extrema izquierda. Constituye un factor de confusión política y un aglutinante que tan solo puede contribuir a la crisis moral e intelectual de Europa.

Para terminar, es importante señalar la paradoja del antisemitismo de hoy en día. Históricamente, si consideramos la evolución de los prejuicios a lo largo del último siglo, estos han ido a menos. Hoy tiende a concentrarse en el seno de sectores restringidos de la población. Pero también es mucho más violento que en el pasado: es capaz de matar y, desde ese punto de vista, supone una amenaza física que incita a numerosos judíos, sobre todo en Francia, a abandonar su país y a marcharse a Israel (o a otros destinos, especialmente a Estados Unidos y Canadá). Es esencial para el islam radical más mortífero; más adelante volveremos sobre esa cuestión. Las diferentes modalidades de maldad, de racismo y de terrorismo no pueden abordarse por separado; mantienen unas relaciones numerosas y complejas.

Europa y el terrorismo global

Una tercera plaga azota a Europa: el terrorismo. Una vez más no hay nada totalmente nuevo en este hecho, y, al mismo tiempo, es preciso tener en

cuenta profundos procesos de cambio para poder comprender las cuestiones y los desafíos de nuestros tiempos. Resulta útil considerar la situación desde dos puntos de vista.

El primero examina la cuestión del terrorismo en Europa a lo largo de los últimos cincuenta años, con la debida consideración de las dimensiones de este fenómeno, que, por un lado, son nacionales y, por el otro, mundiales, y de las transformaciones en su importancia histórica: aquí los acontecimientos se ubican en el tiempo. El segundo punto de vista contempla los orígenes sociales, políticos y culturales de esos acontecimientos sobre la base de sus protagonistas y sus trayectorias, y por el procedimiento de examinar las condiciones que han hecho posible la transición a la acción. Esta perspectiva complementaria no solo se centra en los sistemas que intervienen a nivel mundial, europeo y nacional. Toma en consideración la subjetividad individual de los protagonistas del terrorismo, y se centra en los procesos de des-subjetivación y re-subjetivación, aunque, como veremos, deberíamos tener cuidado con los discursos «sociologizantes» demasiado simplistas.

Una perspectiva histórica

A lo largo de los últimos cincuenta años, lo que denominamos «terrorismo» (Wieviorka 2004), un término que debería definirse con mayor precisión, ha pasado de una configuración a otra.

El terrorismo clásico

Desde finales de la década de 1960 y hasta principios de los años 1980, el análisis del terrorismo recaía en el ámbito de lo que Ulrich Beck denomina, como decíamos anteriormente, «nacionalismo metodológico». El fenómeno era principalmente interno, se encuadraba en el marco del Estado-nación, o de su extensión, que denominaremos «relaciones internacionales». A nivel nacional, era principalmente de extrema derecha, por ejemplo de inspiración fascista, como era el caso de Italia, o bien de extrema izquierda,

de nuevo en Italia y en la República Federal de Alemania. También podía ser separatista y regionalista, por ejemplo vasco o irlandés, con el añadido de una orientación política, en concreto marxista-leninista, a su significado nacionalista. A nivel internacional, el terrorismo se identificaba principalmente con la causa palestina, hasta extenderse a Europa con el asesinato de los deportistas israelíes en los Juegos Olímpicos de Múnich en 1972, por ejemplo.

En aquella época la conceptualización tenía que lidiar con los usos no científicos del término, y no era raro que un artículo o una conferencia empezara con algunas observaciones sobre la imposibilidad de proponer una definición satisfactoria del terrorismo, porque los mismos que para algunos eran terroristas, para otros eran luchadores por la libertad o «la resistencia». La Guerra Fría no facilitaba la búsqueda de una definición que pudiera ser jurídicamente aceptable a nivel internacional. En Naciones Unidas era difícil lograr un consenso entre los representantes del bloque soviético y Occidente, por ejemplo para saber si había que usar o no la palabra «terrorismo» referida a los actos de extrema violencia perpetrados en nombre de la nación palestina.

Desde el punto de vista sociológico, y en ese contexto, a pesar de todo resultaba posible sugerir una conceptualización en la que el fenómeno se viera desde dos ángulos. Por un lado, el terrorismo es una acción instrumental, un recurso movilizado por los actores para lograr un fin determinado; es una cuestión de cálculo, de estrategias, un uso racional de los medios, y su característica principal es la desproporción entre el coste de la acción y los resultados que se esperan de ella. Por otra parte, tiene que ver con la pérdida de significado; el perpetrador del acto violento puede tener escasa relación con la población, la clase, el pueblo o la nación reales en cuyo nombre habla. En este caso, el terrorismo es mucho más violento, y no conoce límites ni fronteras cuando el perpetrador ya no es reconocido por aquellos a los que dice representar. Las palabras del perpetrador son las armas y los explosivos, mientras que es muy posible que aquellos cuya causa defiende el terrorista, el movimiento del que supuestamente él o ella es la expresión en última instancia, no se reconozcan de ninguna manera en esos actos. El discurso del perpetrador es artificial; se origina en la

inversión del movimiento social o nacional cuyo significado ha sido pervertido.

Por consiguiente, la instrumentalidad y la pérdida de significado eran los dos pilares que sustentaban una definición sociológica del terrorismo.

El terrorismo mundial

Durante la década de 1980 se produjo un importante cambio. Los terrorismos de la era anterior declinaron, se desintegraron y a menudo sencillamente desaparecieron, creando un espacio para otras posibles formas de acción. Empezó una nueva era, la del terrorismo mundial; se inauguró fuera de Europa, a raíz de la revolución iraní, con los atentados en el Líbano en 1982. La acción terrorista ya no se limitaba al marco de un Estado-nación y de las relaciones internacionales; a partir de ese momento era metapolítica, religiosa y animada en gran medida por las alusiones a la *umma* y la *yihad;* su espacio era todo el mundo, sin restricciones. Las dimensiones instrumentales de la acción se volvieron difíciles de definir, ya que ahora los terroristas a menudo estaban dispuestos a morir, o incluso lo deseaban, al tiempo que mataban. Evaluar la relación coste-beneficio desde el punto de vista de los actores terroristas resultaba problemático cuando para ello era preciso tener en cuenta el valor de una vida humana. Para muchas personas de todo el mundo, la acción terrorista podía tener un significado; suscitaba un grado considerable de empatía, en particular entre las poblaciones árabes y musulmanas, donde encontraba su caja de resonancia el virulento antioccidentalismo y el antisemitismo de los terroristas. También podía tener resonancia en Europa, y en particular en los lugares donde los cambios en la inmigración procedente de los países árabes y/o musulmanes ha dado lugar, como hemos visto, a una población arraigada de forma permanente.

El terrorismo global golpeó a Europa, empezando por Francia, a mediados de la década de 1980, y sobre todo en 1995, con una serie de atentados relacionados con una mezcla de causas internas (crisis en los suburbios más desfavorecidos del extrarradio, racismo antiárabe, exclusión, desempleo) y justificaciones a nivel mundial (la *yihad*, la propagación de

las redes islamistas desde Afganistán a Francia, pasando por Argelia). Pero verdaderamente alcanzó por primera vez su cénit con los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, ahora conocidos como el 11-S. Para colmo, los perpetradores no vivían en suelo estadounidense. El significado que atribuyeron a su acción era religioso y antioccidental, y habían logrado demostrar un alto grado de racionalidad en la ejecución de su acción. Tenían pasajes de avión de primera clase, lo que les daba un aire de respetabilidad, y sus armas eran sencillas cuchillas; lograron desbaratar los análisis de los especialistas estadounidenses en antiterrorismo —una actividad que en Washington está sumamente desarrollada y es muy sofisticada.

En aquella época, al Qaeda estaba estructurada de forma piramidal, parecida a los movimientos del periodo anterior. Pero ya, con la idea de la existencia de «redes durmientes» y de actores locales que no tenían necesidad de órdenes ni de instrucciones para algún día cometer un atentado, empezaba a cobrar forma un nuevo aspecto de la justificación del fenómeno a nivel mundial. Los que impulsaban ese fenómeno eran actores que no tenían necesidad de una cadena de mando para atentar a nivel local, al tiempo que daban a sus acciones un significado general, mundial.

Después del 11-S, las principales tendencias diferenciaron el terrorismo global. En primer lugar estaban los atentados espectaculares en numerosas ciudades, entre ellas, en Europa, Madrid (marzo de 2004) y Londres (julio de 2005). Aquellos atentados fueron cometidos por personas que vivían en el país en cuestión, pero que no tenían ningún proyecto político salvo manifestar su odio y su sensación de que no tenían un lugar en la sociedad. No tenían como objetivo el Estado español o británico; era sobre todo cuestión de hacer daño y expresar su rencor, así como criticar la política internacional de apoyo a la «guerra contra el terrorismo» de George W. Bush. Aquellos atentados fueron cometidos por terroristas organizados que contaban con algún tipo de conexión con al Qaeda.

Después estaban los atentados, a menudo definidos precipitadamente como «atentados de lobos solitarios», cometidos por perpetradores que aparentemente actuaban de forma aislada, en solitario o en pareja, como Mohamed Merah (el perpetrador de dos matanzas en Toulouse, una contra

unos soldados franceses, la otra contra unos niños judíos y su maestro en marzo de 2012); como los hermanos Kouachi (los perpetradores de los asesinatos de la revista *Charlie Hebdo* el 7 de enero de 2015); y como Amedy Koulibali (que mató a cuatro judíos en un supermercado de comida *kosher* en París el 9 de enero de 2015). Aquí la violencia extrema no parece tener ninguna relación con la pertenencia a una organización; es hiperlocal, si bien al mismo tiempo su significado se encuadra en las justificaciones mundiales y metapolíticas del islamismo radical (o a veces de otras luchas, por ejemplo las de la extrema derecha, como la de Anders Breijvik en Noruega). No debemos dar excesivo énfasis a esa imagen del «lobo solitario» porque las investigaciones de la policía y de los tribunales a menudo indican que detrás de los asesinos hay redes virtuales, pero también conocimiento personal de otros actores del islamismo radical, a través de sus encuentros en la cárcel, en Oriente Próximo, en las mezquitas europeas, etcétera. Por otra parte, es más probable si consideramos el caso de otros terroristas que no son islamistas, por ejemplo Anders Breijvik en Noruega (un terrorista de extrema derecha que asesinó, sin la ayuda de nadie, a 77 personas el 22 de julio de 2011) —pero las últimas noticias sugieren que ni siquiera Breijvik era realmente un terrorista de tipo «lobo solitario», ya que tenía algunos contactos con los activistas de extrema derecha.

Por último, la tercera tendencia, o el tercer enfoque en juego en este terrorismo global, es el intento de construir cuasi-Estados, en Oriente Próximo y tal vez en Libia con Daesh, y en el África subsahariana con Boko Haram, y el intento de imponerse en esos Estados por medio de la violencia, por supuesto, tanto a nivel interno como externo, pero también por el procedimiento de observar o iniciar una determinada forma de vivir a nivel local. El terrorismo de Daesh, al igual que el de al Qaeda, y mucho más que el de Boko Haram, tiene vínculos con los actores europeos, que encuentran en él una fuente de inspiración, pero también posibilidades concretas de preparación ideológica y física, e incluso de implicación militar, que les posibilita ser operativos a su regreso a Europa. Los atentados terroristas de 2015, 2016 y 2017 están vinculados a Daesh, y habitualmente no con al Qaeda, alguno de ellos con un importante número de víctimas (París, 13 de noviembre de 2015, 130 víctimas mortales;

Bruselas, 22 de marzo de 2016, 32 víctimas mortales; Niza, 14 de julio de 2016, 86 víctimas mortales; Berlín, 16 de diciembre de 2016, 11 víctimas mortales). Otros atentados «tan solo» tuvieron unas pocas víctimas (Múnich, 22 de julio de 2016, Estocolmo, 7 de abril de 2017, 4 víctimas mortales; Wurzburgo, 18 de julio de 2016, Charleroi, 6 de agosto de 2016, etcétera), algunos con aún menos víctimas, o fracasando totalmente en el intento.

Por consiguiente, en estos casos el terrorismo islamista está diversificado, pero es inconfundiblemente global dado que su significado es de ámbito mundial y sus acciones, incluso a un nivel sumamente local, se encuadran en un simbolismo y en un imaginario que son globales. Lo que lo hace tan amenazante es que, aunque se trata de una amenaza que puede materializarse en todo el mundo, también es una amenaza porque no es un fenómeno que se limita a unos pocos exaltados. Para muchos tiene significado, aunque no muchos se deciden a actuar.

Los orígenes sociales del terrorismo islamista

El terrorismo islamista en Europa indica, por un lado, que existe un déficit: hay una pérdida o una perversión de significado, una falta de rumbo, frustración, una reivindicación. Por otra parte, hay, por así decirlo, una oferta: el aporte de significado que ofrece el islamismo radical y sus promesas de martirio. Si el objetivo final, la extrema violencia, exige una comprensión de las justificaciones globales en las que se sitúa el islamismo radical, como algo absoluto, sagrado, el punto de partida tiene muy poca relación con ese nuevo significado. Se ubica en los procesos sociales donde para algunos su misión se ha vuelto una cuestión casi crucial. A partir de ese momento, los encuentros fortuitos con los actores que pueden aportar las referencias que les faltan han tenido lugar en los lugares de culto, en Internet, en la cárcel por delitos comunes, etcétera. La opinión pública se entera principalmente de aquellos que han llevado a cabo un atentado y se han convertido activamente en terroristas. Pero por cada uno de los pocos que efectivamente participan en actos de extrema violencia, hay muchos más que se radicalizan y recorren un trecho del camino antes de dar media

vuelta o de fracasar en su intento. Hay miles de voluntarios para la *yihad* que viajan a Oriente Próximo desde Europa.

Al abordar esta cuestión del significado, sin duda la mejor manera de proceder es empezar con dos observaciones. La primera se refiere a lo que constituye el núcleo del discurso islamista: el odio a Occidente (y a los judíos); la segunda observación es el resultado del trabajo de quienes, como Farhad Josrojavar, han estudiado las trayectorias de los terroristas: al principio, se caracterizan por la pérdida de significado, por la sensación de un vacío existencial, por la conciencia de una ausencia total de puntos de referencia para construirse a sí mismos como individuos. Esa pérdida, ese déficit, apunta a los puntos débiles, a vacíos que son individuales pero también globales, porque pueden encontrarse en numerosos países europeos donde residen musulmanes, sobre todo en Francia, en el Reino Unido, en Bélgica y en España, pero también en distintos países del mundo árabe y/o musulmán, y entre otros grupos, otros actores que los que se vuelven radicales o se afilian a las sectas sin que necesariamente tengan que hacerse miembros del islamismo radical de hoy en día. Pero es cierto que los ejemplos más impresionantes se observan cuando esos puntos débiles se resuelven en la plétora de significados, en lo absoluto, en los hitos que aporta el islam radical.

Los orígenes de la des-subjetivación son múltiples. Los más evidentes tienen que ver con la crisis económica, con las dificultades de los jóvenes de origen inmigrante en los barrios de clase trabajadora, con el drama de la integración fallida, con las carencias en la educación, así como con la desestructuración de la familia. En conjunto, y muy por encima de las diferencias nacionales, esos «problemas» sugieren la idea de un fracaso de Occidente, en particular en lo que respecta a sus responsabilidades en la descolonización y por la oportunidad perdida de lograr que los marginados accedieran a la modernidad postclásica. En otros contextos sociales e históricos, las pérdidas o los déficits se afrontan mediante los movimientos sociales, las ONGs o las organizaciones benéficas, y a través de ellos se abordan a un nivel político que puede ser conflictivo, pero que es no violento. Pero aquí no existe nada por el estilo: quienes se convierten en terroristas actúan desde una situación de hecho donde ningún tipo de acción

colectiva ha posibilitado que las expectativas o las reivindicaciones sociales se conviertan en un asunto para el debate o el conflicto. Los problemas encontrados han dado lugar a la inexistencia de relaciones y a la falta de apoyo, y en algún momento los afectados han perdido el equilibro y han sido víctimas de un entorno que fomenta la delincuencia, pero también la ira y las rupturas posiblemente violentas de las relaciones por la falta de un terreno para el diálogo —aunque sea conflictivo— o para una posible negociación. Desde ese punto de vista, el terrorismo mundial no es la locura homicida de unos cuantos fanáticos religiosos. Constituye la acción inhumana de quienes, en todo el mundo, y para nosotros aquí en Europa, en un contexto de descolonización fallida y de ausencia de perspectivas, no han logrado entablar debates y conflictos que puedan institucionalizarse y hacer posible la convivencia.

Sin embargo, los procesos que conducen a la violencia desatada, y en cualquier caso a la radicalización, no se limitan a la falta de un lugar en la sociedad y a la imposibilidad de encontrarlo. Las explicaciones sociológicas más frecuentes, las que insisten en la crisis y consideran a los yihadistas como aquellos que han sido marginados por el cambio no son satisfactorias. Hay que tener cuidado con las explicaciones «sociologizantes» simplistas. ¿Cómo podemos explicar una trayectoria terrorista cuando arranca de un entorno social sin problemas —una familia cariñosa, un origen de clase media, sin especiales dificultades en el colegio, etcétera, por no mencionar, cuando se trata de un país occidental, de jóvenes de familias cristianas que han optado por convertirse al islam? Además de los fallos y las frustraciones descritas anteriormente, está, en efecto, la pérdida de significado. En el caso de numerosos futuros terroristas, muchos de ellos están convencidos de que no tienen un lugar en la sociedad —y de ahí la utilidad de las explicaciones sociológicas elementales. Pero, para algunos, el compromiso se origina en otras justificaciones, pone de manifiesto otros defectos y, en particular, destaca la falta de rumbo, un rumbo que no es capaz de ofrecerles ni la sociedad ni el entorno en el que viven. En esos casos tiene que ver con la aspiración a un absoluto, el deseo de dar significado a una existencia que de otra manera parecería carecer de interés. Muchos yihadistas en potencia son personas que al principio sienten asco

por el egoísmo y la futilidad de la sociedad de consumo y por la falta de respeto generalizada que ven a su alrededor, la falta de visión y de perspectivas para el futuro que les proponen los profesionales de la política. Y, sin embargo, hay otros que desean unirse a la lucha contra el-Assad, y combatir contra su sangrienta dictadura en Siria, pero que no desean combatir en las filas de Daesh. En algunos casos, las jóvenes se convierten al islam y van a Siria por motivos románticos, para vivir una historia de amor con un héroe que, ante sus ojos, no tiene miedo de sacrificar su vida por sus convicciones, o por un viaje de iniciación. Hay una considerable variedad en los caminos que pueden conducir al terrorismo islamista, incluidos los que tienen que ver con la fe musulmana. Se trata siempre de un camino muy elemental, y frecuentemente no se clarifica hasta el final del trayecto, una vez que ha tenido lugar la radicalización. Por eso a menudo la radicalización es mucho más ambivalente de lo que se piensa con demasiada frecuencia.

Por un lado, en el caso de los que no han encontrado el lugar que anhelan en la modernidad, la radicalización está directamente relacionada con el individualismo de nuestros tiempos. En esos casos, el islamismo radical ofrece la promesa de otra vida en el Paraíso, en particular la satisfacción de una sexualidad que está reprimida o no puede realizarse en este mundo. También ofrece la posibilidad de invertir la autonegación experimentada hasta ese momento y convertirla en un poder total. Brinda la oportunidad de ser el héroe que aterroriza a una sociedad que hasta ese momento le había ignorado totalmente. Los asesinos ansían publicitar sus acciones, y a veces llevan con ellos una cámara con la que pueden trasmitir en directo sus crímenes. Por el contrario, el islam, y después el islamismo radical, aporta a los actores el significado que la sociedad ha dejado de proporcionarles, la perspectiva de una vida construida conforme a las directrices de un mundo justo y no de un mundo fútil. Eso nos ayuda a comprender el hecho de que los especialistas estimen que el 20 por ciento de los conversos intenten marcharse de Francia para unirse a Daesh.

La des-subjetivación inicial, tanto si está asociada a una falta de posibilidades como a la búsqueda de significado, queda casi aniquilada por el significado que aporta la suma de las referencias religiosas, que de hecho

es de un contenido muy pobre, y el recurso a la violencia sin límites, incluso a la pura violencia cuyos excesos, crueldad y falta de humanidad son acordes con la falta o a la pérdida que pretenden compensar. Siempre atestigua el odio implacable a Occidente, como ya hemos señalado, pero también a los judíos, y deberíamos dejarlo ahí. Los estudios de Marc Sageman, por ejemplo, han demostrado en qué medida lo que caracterizaba a los miembros de al Qaeda a principios de la década de 2000 era un antisemitismo sin límites, y podemos fácilmente generalizar y ampliar esa observación. Aquí tenemos una serie de dimensiones geopolíticas y de otro tipo, intrínsecas a las sociedades donde viven los futuros terroristas.

En cuestiones geopolíticas, la fuerza motriz que impulsa a los actores es la existencia de Israel. Desde ese punto de vista, Israel, respaldado por Estados Unidos, se considera una presencia occidental en tierras del islam y un opresor de los musulmanes. Los judíos del mundo moderno son equiparados al Estado judío —y ahí se aglutinan el antisionismo y el antisemitismo. En el seno de algunas sociedades europeas, se ve a los judíos como beneficiarios de todos los derechos, como ciudadanos totalmente integrados e incluso partícipes del mundo de las élites adineradas, de los medios y de la política, mientras que, por el contrario, no hay derechos para los excluidos, los pobres, los hijos de los inmigrantes y los que desean identificarse con un mundo justo. Existe la sensación de que los judíos se encuentran de un lado, el lado bueno, y que los musulmanes están de otro, el lado malo, en un mundo que utiliza dos varas de medir.

La radicalización islamista de decenas de miles de jóvenes en Europa es el fundamento sobre el que se construyen las trayectorias, de las cuales algunas culminan en la acción. Tiene que ver con la experiencia del racismo, dado que esa es una de sus fuentes, y con el antisemitismo, del que está impregnado en su totalidad. No tiene una salida política realista en Europa, aparte de los escenarios imaginarios a largo plazo, como el que se describe en la novela *Sumisión*, de Michel Houellebecq, que se nos antojan altamente improbables. Esa es también la razón de que por ahora la violencia constituya su principal horizonte.

Las justificaciones de la maldad, ya sea una cuestión de terrorismo, de racismo o de antisemitismo, no pueden entenderse sin hacer referencia a

una historia que se remonta a hace más de cincuenta años. El importante giro de los acontecimientos que se produjo en 1973, que puede vincularse simbólicamente con la primera crisis del petróleo después de la guerra árabe-israelí de 1973, o guerra del Yom Kippur, fue una oportunidad para importantes transformaciones en Europa en todos los campos, incluidos el económico, el demográfico, el social, el cultural, etcétera, que empezaban a tener efectos en las manifestaciones del mal en Europa. Diez años después se produjo un nuevo punto de inflexión. Al igual que el anterior, en gran medida se debía a los cambios globales a nivel mundial, y afectó a Europa de distintas formas, dependiendo de los países, de su historia nacional, de su cultura política y de las políticas públicas que se implementaran. Por ejemplo, el terrorismo de extrema izquierda, que es una fuerza muy vital en Italia, no tanto en Alemania, y poco activa en Francia, durante las décadas de 1980 y 1990, da paso al terrorismo islamista global, que también se cebó contra el Reino Unido, España y Bélgica. Por consiguiente, la explicación del aumento del mal no hay que buscarla solo en la crisis europea, sino, en primer lugar, en la evolución y en la historia de las sociedades nacionales, y en la posible proyección en su territorio de las justificaciones globales a nivel mundial. Por tanto, Europa como marco para el análisis se ha quedado desfasada; actualmente tenemos el nivel mundial en lo más alto, y debajo el nivel del Estado-nación. El ascenso del mal no puede explicarse exclusivamente en función de las crisis más visibles, las de los sistemas políticos, la economía y las finanzas. También se debe en gran parte a los fenómenos de la pérdida de significado, a la falta de puntos de referencia y de perspectivas, que en conjunto conducen a una búsqueda de significado. Por consiguiente, también forma parte de una crisis moral y cultural que afecta a los distintos países de Europa de formas diversas. Por ejemplo, la preocupación por Europa varía de un país a otro, y también depende del periodo que se examine. En gran medida se debe a la incapacidad de la Unión Europea de afrontar específicamente los desafíos que plantean el terrorismo, el racismo o el antisemitismo, por ejemplo mediante la adopción de un sistema policial integrado o imponiendo la armonización de los servicios de inteligencia y mejorando su intercomunicación. Por decirlo en pocas palabras: Europa no es la única razón del aumento de las fuerzas del

mal que hemos descrito, pero, por un lado, es víctima de dichas fuerzas y, como tal, se ha visto debilitada; por otro lado, y esto tiene que ver con lo anterior, Europa efectivamente tiene una gran responsabilidad en la medida que no se ha dotado de los medios necesarios para hacer frente a esas fuerzas. Eso fortalece los nacionalismos, que prometen ser mucho más eficaces, y reafirma las tendencias a la desintegración de Europa en su conjunto y también de sus logros parciales (en particular el espacio Schengen y el euro).

Referencias

Barker, M. (1981), *The New Racism*, Londres, Junction Books.

Bataille, P. (1997), *Le racisme au travail*, París, La Découverte.

Beck, U. (2004), *Der Kosmopolitische Blick oder: Krieg ist Frieden*, Berlín, Suhrkamp [*La mirada cosmopolita o La guerra es la paz*, Barcelona, Paidós Ibérica, 2005].

Wieviorka, M. (2004), *The Making of Terrorism*, Chicago, University of Chicago Press.

Wieviorka, M. (2007), *The Lure of Anti-Semitism*, trad al inglés. K. C. Lobel y A. Declerck, Leiden, Brill.

CAPÍTULO 10

EUROPA Y LOS REFUGIADOS: UNA TRAGEDIA RAYANA EN LA FARSA

Paul Collier

Introducción: la UE como «Estado en vías de fracaso»

¿Aspira la UE a ser un Estado? El cambio de lenguaje de «Comunidad» a «Unión» implicaba tal aspiración, igual que el mantra «una unión cada vez más estrecha», y los símbolos emblemáticos de la condición de Estado, el euro y el espacio Schengen. Todas esas cosas podrían interpretarse razonablemente como pasos hacia la meta de unos Estados Unidos de Europa. Pero tal vez la meta es mucho más modesta: construir un marco que posibilite que la cooperación para el beneficio mutuo entre sus Estados miembros se vuelva algo rutinario: la opción por defecto. Que ni siquiera al cabo de sesenta años esa pregunta existencial pueda responderse fácilmente sugiere que se han enterrado profundas desavenencias. Una analogía es el compromiso con «la nacionalización de los medios de producción y distribución» que solía figurar entre los estatutos de muchos partidos políticos europeos de tendencias izquierdistas. Hacía mucho tiempo que nadie se tomaba en serio ese compromiso, el proceso de su revocación dejó al descubierto un desacuerdo existencial. Es posible que la salida de Gran Bretaña de la UE por la cuestión de la libertad de circulación haya aportado ese momento decisivo. Pero aunque es evidente que Gran Bretaña ha preferido el derecho a restringir la libertad de circulación a su condición de miembro, no es evidente que los demás países miembros hayan preferido el derecho a la libertad de circulación a que Gran Bretaña siguiera siendo miembro de la UE. Ha sido más bien que los demás miembros apostaron a que insistir en la libertad de circulación no induciría a Gran Bretaña a marcharse, y retrospectivamente no estaban dispuestos a modificar su

postura. Es muy probable que el *brexit* haya puesto a la UE en el rumbo hacia la construcción de un Estado. La pérdida de un Estado importante a fin de mantener la libertad de circulación podría justificarse por tratarse de un principio inviolable de una futura condición de Estado, una explicación más plausible que por sus modestos beneficios prácticos.

No obstante, si se está gestando un Estado, la UE no puede marcarse unos puntos de referencia puramente simbólicos: dentro de su ámbito de responsabilidad, un Estado debería ser *eficaz*. Tal vez la mejor forma de evaluar la eficacia de un Estado es a través de su capacidad de resistencia. ¿Ha construido el Estado un sistema que limite los riesgos de crisis, y ha incrementado su capacidad de gestionar esas crisis que, a pesar de ese tipo de medidas, surgen de todas formas? Conforme al criterio de la capacidad de resistencia, la Unión Europea no es un Estado eficaz: al contrario, manifiesta los rasgos clásicos del fracaso de un Estado. Al conceder prioridad a los símbolos de la condición de Estado sobre las necesidades prácticas de los ciudadanos, la UE ha provocado dos crisis importantes pero evitables, y después ha demostrado una profunda incapacidad de gestionarlas. Una de esas crisis es la divergencia económica entre el sur de Europa y Alemania y Reino Unido; la otra, que es el objeto de este capítulo, es la entrada de refugiados y migrantes.

Evidentemente, calificar a la UE de Estado en vías de fracaso exige una justificación. Gran parte de mi propio trabajo versa sobre los Estados en vías de fracaso, y he llegado a verlos como algo análogo a las familias desgraciadas de Tolstói: los Estados pueden fracasar de muchas formas diferentes. Sin embargo, un rasgo subyacente común es que existe un desajuste radical entre las estructuras espaciales de las identidades y el poder: habitualmente, las identidades están más fragmentadas que el poder. En un típico Estado africano en vías de fracaso, las identidades son predominantemente tribales. En la UE, las identidades son predominantemente nacionales. Tan solo en Alemania, que debido a lo excepcional de su historia es temerosa de su identidad nacional, y en Bélgica, que debido a sus divisiones lingüísticas tiene unas identidades predominantemente subnacionales, se contempla una identidad europea más amplia. Esa falta de una identidad compartida entre los ciudadanos del

sistema de gobierno limita la percepción de un «interés común»: no existe lo «común». En ausencia de un «interés común», el poder centralizado no puede transformarse en autoridad. Con ello quiero decir que el coste de hacer cumplir los mandatos del Estado sigue siendo elevado, y depende de que se haga cumplir de una forma activa, y no apoyándose en la constatación de que el interés común prevalece sobre el interés particular. Eso hace que el poder centralizado resulte redundante o peligroso. Es redundante si la actividad central se limita a las medidas que cada grupo identitario reconoce como beneficiosas para su interés particular: es decir, la cooperación en mutuo beneficio. El papel del centro en un acuerdo de ese tipo consiste en facilitar la cooperación. Si, empero, el centro afirma que tiene la potestad de invalidar algunos de esos intereses, y dado que su poder no está respaldado por la autoridad, tan solo tiene tres opciones: la represión, el conflicto abierto o el teatro. Es posible que lo más cerca que ha estado la UE de la represión fue a propósito de la crisis bancaria en Chipre y de la crisis fiscal en Grecia: en ambos casos, los Gobiernos nacionales tuvieron que adoptar medidas sumamente impopulares, a las que se oponían públicamente, a fin de evitar las sanciones con las que se les amenazaba. La modalidad más habitual ha sido el teatro: los Gobiernos nacionales han ignorado o han apañado las órdenes de la Comisión. La crisis de los refugiados pertenece a esa modalidad.

La implicación es que las instituciones deberían renunciar a intentar ejercer el poder. Al contrario, la Comisión Europea (CE) debería reconocer que la UE, a la que presta servicio, no es un Estado en ciernes sino que es básicamente un club para el beneficio mutuo de sus miembros. Por consiguiente debería concentrarse en facilitar la miríada de oportunidades prácticas para el beneficio recíproco, y a partir de ahí incrementar gradualmente los hábitos de cooperación. La CE ha cosechado muchos éxitos en ese tipo de actividades, pero siguen siendo sorprendentemente limitadas. Por ejemplo, todas las economías modernas se dedican en su abrumadora mayoría a la producción de servicios y no de bienes. Sin embargo, el sector servicios de Europa sigue en gran medida circunscrito a los mercados nacionales: no hay cadenas paneuropeas de comercio al detalle equivalentes a Wal-Mart en Estados Unidos, ni tampoco compañías

de seguros ni bancos paneuropeos. Ni siquiera hay un acceso paneuropeo a los canales de televisión nacionales. Irónicamente, por la noche las principales cadenas de televisión pública europeas transmiten noticias de todo Estados Unidos, pero no de toda Europa más allá de sus fronteras nacionales.

En la medida que Europa tenía un campo de acción para una «misión» colectiva más allá de la reciprocidad, era en calidad vehículo de la *convergencia* a lo largo y ancho del continente europeo. Debido a sus recientes historias de gobernanza disfuncional (aunque por distintas razones), tanto el sur como el este de Europa eran sensiblemente más pobres que los países del noroeste. Al establecer unos estándares básicos de gobernanza honesta y democrática como criterios de acceso a la membresía de un club de alto estatus, hasta el cambio de siglo la UE desempeñó un papel muy apreciable a la hora de acelerar la convergencia política y económica. Durante la última década las cosas han ido marcha atrás en ese aspecto. No se trata simplemente de una cuestión de una periferia divergente, aunque eso salta a la vista. Desde 2007, el PIB per cápita de Italia ha disminuido un 11 por ciento, mientras que ha aumentado un 11 por ciento en Alemania. Puede que no sea de extrañar que actualmente un partido insurgente anti-UE es el que encabeza las encuestas de opinión en Italia.

La fuerza motriz de esa marcha atrás fue que a la CE le sedujo la idea de que es el proto-Gobierno de un proto-Estado, y por consiguiente se dedicó a acumular poder. ¿Qué otra cosa puede implicar que se hable tanto de «*acquis*» y de «cada vez más estrecho» sino ese tipo de ambición? Recuérdese, no obstante, que debido a que a nivel paneuropeo el poder no puede convertirse en autoridad, el menú de las actividades impulsadas por el poder se limita a la represión, al conflicto abierto y al teatro. La CE carece sustancialmente de poder coercitivo. Aunque ha intentado ejercer un poder coercitivo sobre los Gobiernos de sus países miembros, a través de instrumentos como el techo fiscal, sus intentos habitualmente han sido ignorados, lo que inevitablemente ha socavado su credibilidad. Eso ha provocado que el teatro sea la única opción que queda: la construcción de símbolos de la condición de Estado.

Todos los Estados utilizan el simbolismo, pero en los Estados en vías de fracaso resulta peligroso, porque suscita fácilmente entre sus mandatarios la ilusión de que tienen un poder real. Al margen de fomentar ese tipo de falsas ilusiones, los símbolos *puros,* como las banderas y los himnos, son inofensivos. Pero algunos instrumentos de las políticas que principalmente sí hacen cosas reales también son portadores de algún tipo de significado simbólico. Por desgracia, los mandatarios de la UE se entrometieron en ese ámbito. En la medida que había una estrategia detrás, y no una pura metedura de pata, esa estrategia consistía en que las tensiones resultantes iban a forzar el ritmo de una necesaria centralización subyacente del poder. Se trataba, como mínimo, de una apuesta imprudente con la vida de los ciudadanos europeos. Aparentemente los mandatarios han justificado esa imprudencia alegando que en un contexto más amplio se reducía el riesgo: y lo más importante, que la integración política europea era la única alternativa a la reaparición de las guerras. Para ilustrar la naturaleza descabellada de esa narración sobre la paz a través de las instituciones puede bastar lo siguiente: en 1940 Alemania invadió los Países Bajos y Noruega: el primero de esos dos países ahora está en la UE y en el euro, el segundo no está en ninguno de ellos. ¿Corre más riesgo Noruega que los Países Bajos?

En su búsqueda del boato de la condición de Estado, los mandatarios de la UE invocaron explícitamente el modelo de Canadá, y es posible que implícitamente se imaginaran a sí mismos construyendo unos Estados Unidos de Europa como contrapeso a los Estados Unidos de América. Canadá y Estados Unidos tenían una divisa común y unas fronteras internas abiertas, de modo que los Estados Unidos de Europa debían dar un salto directamente a unas políticas equivalentes: el euro y el espacio Schengen. El euro logró una convergencia simbólica a un coste insostenible en términos de unos índices de crecimiento y de desempleo juvenil divergentes: ahora los estudios revelan que la juventud del sur de Europa presenta unos niveles de pesimismo sin precedentes. Pero los defectos del euro eran complejos y muy difíciles de entender para los políticos corrientes. Por el contrario, los defectos de Schengen eran visibles en toda su crudeza.

Por qué son necesarios los controles fronterizos

Todos los Estados necesitan controlar sus fronteras. Los controles fronterizos no solo tienen que ver con la migración; también incluyen la regulación del comercio de bienes y de los movimientos de capital. Sin ese tipo de control la delincuencia, en sus múltiples formas, se dispararía. Dado que es evidente la necesidad de controles, todos los Estados los tienen. Todos los países de elevados ingresos, y muchos de ingresos medios, necesitarán controles eficaces durante muchas décadas. Eso se debe a que, como es natural, muchos millones de personas de los países más pobres preferirían vivir en los países ricos. Gracias a los viajes baratos, los flujos instantáneos de información, y con grandes diásporas ya presentes en Europa, la migración en ausencia de controles eficaces se aceleraría rápidamente hasta niveles que resultarían socialmente inaceptables para una mayoría de ciudadanos europeos. Controlar la inmigración procedente de los países pobres no es racista ni carece de ética.

El temor a la inmigración incontrolada que se evidencia entre muchos ciudadanos europeos no obedece necesariamente al racismo. Los Estados-nación individuales de Europa son sumamente atípicos por el hecho de haber construido una identidad compartida que ha hecho posible que unos sistemas de bienestar social generosos se perciban como «en interés de todos». Los últimos estudios paneuropeos han revelado que quienes ganan por encima de la mediana de los ingresos están tanto menos dispuestos a apoyar las medidas de redistribución a los que están por debajo de la mediana de ingresos cuanto mayor es la proporción de inmigrantes (Rueda 2014) y cuanto más destacada es la inmigración (Pardos-Pardo y Muñoz 2017). Los inmigrantes no suponen una amenaza significativa para los salarios de los trabajadores autóctonos, pero sí suponen una amenaza sustancial para las familias pobres. Una parte de los argumentos éticos a favor de los controles de inmigración es que los europeos con unos ingresos por encima de la mediana no tienen el derecho moral a sacrificar los intereses de sus conciudadanos más pobres.

Un argumento adicional a favor del derecho moral a imponer controles fronterizos es que no existe un «derecho moral a inmigrar». La postura ética

salta a la vista si se considera un caso fuera de Europa, como, por ejemplo, Botsuana y Nigeria. Hace cincuenta años ambos países eran muy pobres. Ambos descubrieron recursos naturales valiosos, pero mientras que el pueblo de Botsuana utilizó sus diamantes con prudencia, los nigerianos derrocharon más de un billón de dólares de sus ingresos por petróleo. A consecuencia de ello, actualmente la renta per cápita en Botsuana es aproximadamente diez veces mayor que la de Nigeria. ¿Ahora los nigerianos tienen el derecho moral a emigrar a Botsuana? Si así lo hicieran, y dado que hay aproximadamente 100 nigerianos por cada habitante de Botsuana, muy pronto el país se volvería predominantemente nigeriano, previsiblemente en todos los aspectos. En realidad, el Gobierno de Botsuana mantiene unos controles muy estrictos sobre el derecho de los extranjeros a vivir y trabajar en el país, y resulta difícil considerarlo moralmente injustificado. Y tampoco del evidente derecho moral a emigrar no puede inferirse el derecho moral a inmigrar. Aquel se desprende de las limitaciones morales sobre los gobiernos: ningún gobierno tiene derecho a convertir su territorio en una cárcel para su población. Pero la libertad de marcharse de un lugar no es la libertad de acceder a cualquier otro lugar en particular. Moralmente, yo no puedo limitar que mi cónyuge salga de nuestra casa, pero usted tiene el derecho moral a impedirle que entre en la suya.

Un último argumento a favor de los controles fronterizos es que, lejos de ser un ejercicio triunfal de un derecho moral, la migración de las personas emprendedoras desde su país de origen a países más ricos puede ser una respuesta interesada que empeora la postura de las personas menos capaces que dejan tras de sí esos migrantes. Una analogía sería la fuga de capitales como reacción a un desequilibrio macroeconómico: privadamente es racional, pero agregadamente empeora la situación. Las fronteras abiertas, en este análisis, tientan a los jóvenes emprendedores y cultos de las sociedades más pobres a abandonar sus responsabilidades para con aquellos que les necesitan.

Eso no significa negar que el desequilibrio de la pobreza masiva al lado de la abundancia masiva resulte grotesco. Pero el imperativo moral consiste

en ayudar a las sociedades pobres a recuperar terreno, no en incitar a emigrar a sus jóvenes trabajadores más cualificados.

Schengen

No hay que confundir Schengen con el derecho de los ciudadanos de la UE a vivir y trabajar en otros países de la Unión. Gran Bretaña, que no forma parte de Schengen, ha formado parte de ese derecho recíproco. Schengen es la eliminación física de los controles fronterizos entre los participantes. Más allá del simbolismo, eso tuvo dos efectos sustanciales: cualquiera (ciudadano o no) podía circular entre los países miembros sin control, y la entrada a todo el espacio Schengen era decidido por las políticas y las capacidades de implementación de cada uno de los países con fronteras exteriores.

Lo asombroso es que ese gigantesco espacio se creó sin un acuerdo sobre políticas de inmigración desde el exterior ni la creación de una policía fronteriza exterior común. Eso dio lugar al clásico problema del eslabón más débil: las fronteras exteriores del conjunto eran, en el mejor de los casos, tan permeables como la política nacional de inmigración más generosa. En la práctica, las fronteras exteriores eran aún más permeables debido a la evasión de los controles que posibilitaba la policía nacional de fronteras menos competente. Pero dado que ese rasgo del eslabón más débil era evidente desde el principio, la CE y la UE deben cargar con esa responsabilidad. Schengen introdujo un sistema que inevitablemente iba a ejercer una enorme presión en la fuerza fronteriza nacional más débil sin una política eficaz para fortalecerlo.

La falta de una política de migración común creó un indecoroso incentivo para que los Gobiernos individuales pusieran a la venta el derecho a acceder al espacio Schengen, una oportunidad que, como era de esperar, muchos aprovecharon. Por ejemplo, Portugal estableció un sistema por el que, a cambio de una inversión de 500.000 euros en bienes portugueses, cualquiera podía conseguir el derecho de vivir en el espacio para él y sus hijos[74]. Al parecer, los chinos adinerados compraron ese derecho para que sus hijos pudieran estudiar en lugares prestigiosos como París. El Gobierno

de Malta vende la ciudadanía a un precio ligeramente mayor (650.000 euros); evidentemente, el elevado valor de la ciudadanía no obedece a la posibilidad de residir en Malta. Recientemente el Gobierno de Hungría ha empezado a vender la residencia permanente en el espacio Schengen a un precio más barato que Portugal y Malta, pues la ofrece por 360.000 euros[75]. Más allá de las consideraciones mercenarias, algunos Estados tenían unas normas de entrada extraordinariamente generosas. Por ejemplo, España adoptó la norma de que cualquier persona que llegara a su territorio, y lo que es más relevante, incluso las personas que llegaran en pateras a Canarias desde África, tendría derecho a residir de forma permanente al cabo de tan solo 40 días a menos que la persona en cuestión fuera expulsada. Dado que no existía la capacidad para la expulsión dentro de ese plazo, esa norma implicaba el acceso libre al espacio Schengen para cualquiera que llegara ilegalmente en patera a Canarias. Irlanda cuenta con una norma que se estima que ha dado derecho a tener un pasaporte irlandés a aproximadamente 40 millones de personas no irlandesas, y de ahí a residir en cualquier parte del espacio Schengen[76].

Obviamente, un espacio sin fronteras exige una fuerza exterior común que vigile su perímetro exterior. Un verdadero Estado federal como Estados Unidos dispone de una fuerza de ese tipo, pero la UE adoptó el símbolo sin la pertinente organización de apoyo. La CE improvisó una fuerza fronteriza casi voluntaria, el Frontex, por el procedimiento de recurrir a distintas fuerzas nacionales. Pero se trata de un protoorganismo que necesitará muchos años para llegar a ser algo equivalente a la fuerza de Canadá o de Estados Unidos. Actualmente es diminuta y muy poco seria: como me explicó un alto funcionario de la CE, durante las Navidades de 2015, un momento de una enorme presión fronteriza, el personal de Frontex simplemente se fue a su casa de vacaciones durante una semana, dejando sus puestos sin cubrir. Salta a la vista que eso es un Estado entendido como teatro. Como cuestión práctica, aquello dejaba las tareas de vigilancia de las aduanas y de la tramitación de la inmigración en manos de los servicios públicos nacionales de los países con fronteras exteriores.

Aunque Frontex distaba mucho de disponer de los mismos recursos que la fuerza fronteriza de Canadá, su tarea era muchísimo más exigente.

Europa limita con dos de las regiones más propensas a los conflictos: Oriente Próximo y el norte de África. Más allá, adyacentes a cada una de esas dos atribuladas regiones, hay otras zonas aún más extensas de inestabilidad: Asia central, el Sahel y el Cuerno de África. Los guardianes para esas gigantescas poblaciones eran Turquía, Marruecos, Argelia, Túnez, Libia, Egipto y Siria. La perspectiva de que todos ellos estuvieran constantemente dispuestos a cooperar y que realizaran una tarea eficaz era insignificante.

Eso agudizó el problema del eslabón más débil, porque a partir de 2015 Europa ya contaba con su propio Estado-nación en vías de fracaso: Grecia, a la que se puede acceder fácilmente desde Turquía, pero también a través de Creta desde el norte de África. En 2011, el entonces primer ministro, Yorgos Papandréu, había advertido a sus colegas jefes de Gobierno europeos de que el sector público griego estaba corrompido hasta la médula. De hecho, Grecia logró satisfacer las condiciones para entrar en el euro por el procedimiento de falsear sus cuentas públicas[77]. La condición de miembro de la eurozona puso en marcha una desastrosa secuencia de *boom* y quiebra que todavía no ha terminado. A partir de 2015, después de que su economía se hubiera contraído en un asombroso 25 por ciento, el Gobierno encargado de hacer frente a esa pesadilla, que incluía la reforma de unos servicios públicos profundamente deficientes, fue SYRIZA, un partido de la izquierda radical sin experiencia de gobierno.

Por consiguiente, en la época en que se formó el espacio Schengen, era previsible que cualquiera de sus miembros de la frontera sur pudiera verse obligado a afrontar una avalancha de inmigrantes de algún país en conflicto, y que la propia Grecia no iba a estar en condiciones de hacer frente a ese desafío. El fenómeno patéticamente denominado Primavera Árabe puso en evidencia las vulnerabilidades de Europa. Al tiempo que Libia se sumía en el caos, toda la frontera mediterránea quedaba expuesta, siendo Italia el país de más fácil acceso. La presión pudo contenerse, porque la población de Libia era pequeña, la travesía por mar era considerable, y porque, además, entre el país africano y sus países adyacentes estaba la barrera del Sahel. Ambas barreras eran superables, pero exigían una organización sustancial. El derrumbe más gradual en Siria tuvo un efecto más dramático, porque se

trataba de un país más poblado y más cercano, siendo Grecia el país de más fácil acceso.

En 2015 ya había aproximadamente diez millones de sirios desplazados de sus hogares debido a la extensión de la violencia, y casi la mitad de los desplazados habían cruzado la frontera de algunos países vecinos, Turquía, Jordania y Líbano, donde su estatus legal pasó de «personas desplazadas» a «refugiados». Sin embargo, el derecho internacional sobre refugiados decía claramente que tenían un derecho absoluto a refugiarse en el primer país al que llegaran. El principio de que los países vecinos fueran lugares de refugio de los desplazados es importante, porque dichos países son con diferencia los de más fácil acceso para los desplazados, y de más fácil retorno una vez finalizado el conflicto. Sin embargo, para que todo eso sea aplicable en la práctica, los Gobiernos de los países de acogida no deberían tener que asumir la carga económica. Habitualmente, ese tipo de países son relativamente pobres, y no están en condiciones de afrontar el coste de la acogida, ni de ofrecer oportunidades de empleo al flujo de refugiados. Con respecto a los refugiados sirios, era evidente que la principal responsabilidad de financiarles en los países de acogida, y de generar oportunidades de empleo *in situ*, le correspondía a Europa, la región de la OCDE más cercana. Y eso fue justamente lo que Europa no hizo. De hecho, en 2014, el Gobierno alemán incluso redujo a la mitad su modesta aportación económica, lo que obligó a ACNUR (la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados) a recortar sus asignaciones mensuales a los refugiados.

Como era de prever, el entusiasmo por el principio simbólico de los viajes interiores sin fronteras, combinado con la negligencia respecto a la frontera exterior, provocaron que todo el espacio Schengen dependiera de la ineficaz fuerza fronteriza de Grecia, que tenía al otro lado de su frontera un colectivo de diez millones de desplazados sirios. Y más allá había otro colectivo de personas desplazadas procedentes de otros conflictos, como el de Afganistán. La falta de capacidad para atender la frontera creaba otro gigantesco problema. Si las fuerzas fronterizas eran incapaces de registrar e investigar a los que llegaban al margen de la ley —o no estaban dispuestas a hacerlo— y, lo más crucial, de expulsar a quienes no cumplían los

requisitos para el asilo, *a todos los efectos era imposible distinguir a los refugiados de los inmigrantes corrientes en el punto de llegada*. Eso dejaba el espacio Schengen expuesto a un colectivo muchísimo mayor de posibles inmigrantes procedentes de los países pobres de todo el mundo. Aproximadamente el 40 por ciento de los habitantes de los países pobres afirma que preferiría vivir en un país rico. Con la disminución de los costes del transporte y el aumento de las diásporas y de los flujos de información, los controles fronterizos son uno de los principales motivos de que la migración desde los países pobres no sea mucho mayor. Por consiguiente, un colapso de los controles fronterizos supondría un aumento de la carga sobre las capacidades, ya dentro de las fronteras de un país, de repatriar a los migrantes que no cumplieran los requisitos para el asilo. En la práctica, la devolución tiene que hacer frente a una serie de impedimentos tanto prácticos como jurídicos: si los migrantes destruyen su documentación, resulta imposible establecer su nacionalidad, y muchos países están acusados de no cumplir los estándares de gobernanza requeridos para la devolución, aunque tan solo una pequeña minoría de sus ciudadanos sean genuinamente víctimas de la opresión de sus Estados de origen.

Otra consecuencia fue que el territorio Schengen se convirtió en un rehén de las decisiones en materia de políticas de un gobierno cada vez menos atractivo, que quería tener la oportunidad de ejercer presión sobre la UE. El Gobierno turco, presidido por un político autoritario de tendencia nacionalista islámica que se enfrentaba a graves problemas políticos internos, tenía en sus manos la posibilidad de ejercer una enorme presión. Con dos millones de refugiados sirios en el país, dado que sus políticas alternaban entre fomentar e impedir la migración a Europa, el impacto numérico era sustancial. El presidente Erdogan deseaba el prestigio de poder obligar públicamente a Europa a concederle a su país una amplia gama de reconocimientos, incluyendo, en última instancia, la entrada en el club como miembro de pleno derecho. Por tanto, el Gobierno de Erdogan tenía incentivos para aprovecharse de los puntos débiles prácticos de la fuerza fronteriza griega, en vez de lidiar con ellos. El Gobierno griego, al que su homólogo alemán había exigido implementar unas políticas que en Atenas se consideraban anatema, vio una oportunidad similar de ejercer

presión. Actualmente no es posible determinar si la lentitud con la que el Gobierno griego iba mejorando los controles fronterizos obedecía a un intento de sacar provecho de aquella oportunidad o si los retrasos fueron inevitables debido al calamitoso estado de la burocracia griega.

Ante la realidad de las fronteras permeables, los Gobiernos europeos decidieron contener el riesgo de una inmigración masiva adoptando el Acuerdo de Dublín, que dictaminaba que la responsabilidad de acoger a los inmigrantes extralegales le correspondía exclusivamente a los Gobiernos que los admitían: los demás países de la UE tenían derecho a devolver a cualquier tipo de inmigrante al país al que llegó en primer lugar. Para que pudiera determinarse el primer país de llegada, se exigía a los países que registraran a todos los migrantes que llegaran por primera vez a la UE. Teóricamente, eso suponía un incentivo para que todos los países impidieran la entrada ilegal de migrantes. Por el contrario, los gobiernos de los países a los que los inmigrantes llegaban primero encontraron una alternativa evidente. Siempre y cuando se desentendieran de registrarlos y les facilitaran cruzar las fronteras abiertas de otros miembros del territorio Schengen, era imposible que se los devolvieran porque resultaba imposible determinar su procedencia. A los migrantes les interesaba cooperar: querían probar suerte en los países del norte, más prometedores, en vez de quedarse en los países de llegada del sur, más pobres.

Teniendo en cuenta esa combinación de errores en las políticas y de los acontecimientos iniciales, y la incapacidad de los dirigentes de la UE para reaccionar a tiempo, era inevitable que el territorio Schengen perdiera el control de sus fronteras y que, por consiguiente, padeciera una entrada masiva de refugiados e inmigrantes. Ocurrió durante el verano de 2015. Como era previsible, el Acuerdo de Dublín demostró ser inoperante a la hora de evitar que muchos migrantes llegaran a Alemania, que, a consecuencia del desfase en el tipo de cambio, resultaba un destino atractivo por ser la única economía boyante de la eurozona.

En aquel momento, la canciller Merkel tomó la decisión unilateral de abandonar el Acuerdo de Dublín. Puede que se debiera a la constatación de que políticamente era inviable que Alemania devolviera a Grecia miles de refugiados, ya que a todos los efectos ello agravaría las fuertes tensiones

entre los dos países que había generado la crisis económica griega. O puede que fuera un reflejo del legado de la historia alemana, que hacía extraordinariamente tentadora la oportunidad de poner en marcha un relato creíble de su superioridad moral sobre el resto de Europa sobre la base de su aceptación de una minoría étnica y religiosa. Indudablemente, la postura del Gobierno fue inicialmente impopular entre una parte sustancial de la población alemana. O bien pudo responder a una preocupación humanitaria por la situación manifiestamente difícil de las personas que llegaban a las fronteras de Alemania. Puede que incluso se tratara de una preocupación tecnocrática para reabastecer a una población activa en declive, aunque existía una amplia gama de políticas alternativas que podían adoptarse, y debido a los peculiares requisitos de formación para el empleo en Alemania, hasta la fecha (julio de 2016) tan solo un número insignificante se refugiados ha encontrado un empleo.

Fueran cuales fueran las motivaciones, el cambio de política tuvo el previsible efecto de aumentar radicalmente el atractivo de la migración. Dado que la invitación a viajar a Alemania llegaba sin un medio seguro o legal de llegar allí, el único medio de transporte factible era comprar una de las plazas a bordo de un barco que ponía a la venta la industria de tráfico de personas. Esa industria es un fenómeno mundial. No solo es un sector ilegal y carente de normas, por su naturaleza habitualmente no suele repetir sus transacciones con una misma persona, de modo que las empresas no tienen que preocuparse por su prestigio. Por consiguiente, la competencia se basa en el precio, lo que abarata los costes a expensas de cualquier preocupación tan siquiera mínima por la seguridad. Las embarcaciones van sobrecargadas y no se hunden por casualidad, sino como una consecuencia inevitable de las fuerzas del mercado. Si bien la industria ya estaba bien consolidada en el Mediterráneo, el masivo aumento de la demanda que desencadenó la invitación de Alemania dio lugar a una rápida expansión, a la que contribuyó la llegada de las organizaciones criminales de tráfico de personas ya establecidas en América Latina. Se estima que la industria ha tenido una facturación de aproximadamente 6.000 millones de euros en 2015.

La enorme expansión de la industria del tráfico de personas tuvo dos consecuencias espantosas. Una fue la mortalidad evitable. Dado que todos los migrantes y refugiados embarcaban desde Turquía, donde ya se encontraban en un refugio seguro, ese movimiento masivo de personas no estaba salvando vidas. Al contrario, miles de personas murieron ahogadas.

La otra consecuencia fue que el éxodo de los sirios desde los refugios regionales fue enormemente selectivo. Menos del 10 por ciento de los sirios desplazados se convirtieron en migrantes a Europa. Los refugiados no son migrantes natos: la aspiración predominante de los desplazados era volver a sus hogares, y mientras tanto permanecer en las comunidades en el exilio, donde predominaban los sirios. Alemania resultaba atractiva sobre todo para las personas con estudios, ya que eran los que más probabilidades tenían de conseguir un empleo bien remunerado. Por consiguiente, el éxodo fue selectivo en función de la educación: la minoría culta se trasladó a Alemania, mientras que la mayoría sin estudios se quedó en los refugios de la zona. Y, evidentemente, fue selectivo en función de la riqueza: dado que pagar una plaza a un traficante de personas resultaba caro, atraía a las personas adineradas y no a las más vulnerables. Las familias acomodadas recaudaban rápidamente el dinero necesario para un pasaje por el procedimiento de vender sus bienes a precio de saldo. Por último, el éxodo fue selectivo en función de la edad y el género. Viajar en un barco pequeño por mar abierto era arriesgado: los hombres jóvenes estaban mucho más dispuestos a asumir esos riesgos que las mujeres mayores o los grupos familiares. Es poco probable que los varones cultos, jóvenes, de familias acomodadas, que habían vendido sus bienes en Siria quieran volver al país cuando termine el conflicto. Por desgracia, se trata del grupo que probablemente resultaría más valioso a la hora de reconstruir la sociedad después de la guerra: los últimos análisis de la recuperación después de un conflicto apuntan a que la pérdida del capital humano es más perjudicial que la destrucción física (Serneels y Verpoorten 2015). Es posible que, de forma inadvertida, el éxodo haya infligido sustanciales pérdidas a largo plazo a la mayoría de los migrantes que dejaron tras de sí.

Una última consecuencia inadvertida fue que en Alemania algunos de los jóvenes reaccionaron desentendiéndose de sus familias, como tienden a

hacer los grupos concentrados que se han criado en una cultura chovinista. Eso dio lugar a otra tragedia: la compasión, que es la reacción humana natural ante la difícil situación de los desplazados, se transformó en temor y resentimiento, lo que ha disipado el recurso vital en el que debe apoyarse una política sobre refugiados.

La entrada cada vez más acelerada de migrantes en Alemania dejó de ser popular entre sus ciudadanos. Como respuesta, la canciller Merkel presionó a la CE para que estableciera cuotas a fin de que los demás países europeos se hicieran cargo de una parte de los migrantes. Dado que Alemania no había consultado con ningún otro Gobierno su decisión unilateral inicial de abandonar el Acuerdo de Dublín, la fuerza moral de aquella presión se había debilitado. Ante la resistencia de los gobiernos de Europa oriental, en un primer momento la canciller les amenazó con suspender los fondos estructurales (una medida que habría sido ilegal). Al final, la Comisión modificó su práctica consolidada de aprobar por unanimidad las decisiones sobre temas potencialmente delicados, desautorizando la oposición de cinco Gobiernos, para imponer cuotas de inmigración con una cifra total de 160.000 personas. Esa medida resultó ser un nuevo ejemplo del gobierno como teatro, dado que las cuotas fueron mayoritariamente ignoradas.

Mientras tanto, el propio territorio Schengen se disolvió en el teatro ya que se fue desmontando poco a poco, contraviniendo las normas. Un país tras otro, al norte Suecia y Dinamarca, y en el sur Austria y los países balcánicos, impusieron restricciones fronterizas en lo que fue un efecto dominó.

A finales de 2015 la situación era lo bastante difícil como para que empezara a ganar apoyos un enfoque muy diferente[78]. Una iniciativa conjunta de los Gobiernos de Jordania y del Reino Unido, junto con el Banco Mundial, convocó una conferencia internacional, que se celebró en Londres el 4 de febrero de 2016, en la que tardíamente un gran grupo de donantes se comprometió a dar un sustancial apoyo económico a los Gobiernos de los países de acogida fronterizos con Siria. También se comprometieron a crear empleos para los refugiados por el procedimiento de animar a las empresas a establecer su producción en las zonas industriales próximas a los campos de refugiados. El Gobierno de Jordania

se comprometió a conceder 150.000 permisos de trabajo para los refugiados que encontraran un empleo de nueva creación en dichas zonas, y la Comisión Europea accedió a relajar las restricciones al comercio de los productos que se fabricaran allí. En retrospectiva, este planteamiento tendría que haberse adoptado enérgicamente desde el principio, en vez de como una respuesta al pánico.

El Gobierno alemán asistió a la reunión, pero entre bastidores no se mostró dispuesto a colaborar. Por el contrario, en marzo de 2016 la canciller Merkel volvió a actuar unilateralmente, llegando a un acuerdo con el presidente Erdogan de Turquía, justo en el momento en que la propia CE estaba en negociaciones con él. El acuerdo establecía la repatriación a Turquía de los migrantes que hubieran llegado a Grecia, a cambio de que se trasladara directamente desde los campos a Europa a un número equivalente de refugiados sirios. Dado que para entonces la población de Alemania no parecía muy dispuesta a aceptar un nuevo contingente ilimitado de inmigrantes, se fijó un tope preventivo de 73.000 refugiados, y la CE estableció un programa voluntario adicional de cuotas para repartir ese número de refugiados por todo el territorio Schengen. La teoría era que al romper la relación entre el migrante extralegal y su éxito a la hora de entrar en Europa, ya no habría ningún tipo de incentivo para comprar un pasaje ilegal.

La estrategia tenía sus puntos débiles. Conseguir que Turquía accediera a la devolución de los migrantes exigió concederle al presidente Erdogan no solo la sustancial suma de 6.000 millones de euros, sino la promesa de entrada en la UE sin necesidad de visado para los ciudadanos turcos, y de revitalizar el proceso de admisión de Turquía en la UE. La entrada sin necesidad de visado dio lugar rápidamente a un embarazoso conflicto de intereses entre la UE y los refugiados sirios. El presidente Erdogan anunció en el sur de Turquía que se estaba considerando la posibilidad de conceder la nacionalidad turca a los refugiados, una medida integradora que la comunidad tendría que haber visto con buenos ojos. Por el contrario, la UE manifestó su preocupación por la posibilidad de que por ese sistema los refugiados adquirieran el derecho a viajar a Europa sin necesidad de visado. Además, el momento del acuerdo fue sumamente embarazoso, porque, para

que no hubiera ningún tipo de confusión, el presidente Erdogan anunció el mismo día del acuerdo que las palabras «democracia» y «derechos humanos» carecían de significado en el contexto turco. Otro punto débil es que toda la industria del tráfico de personas podía sencillamente trasladarse a la costa del norte de África y enviar a los migrantes a Italia, en vez de a Grecia. El acuerdo con Turquía no podía cubrir ese tipo de migrantes, y no era posible negociar un acuerdo de repatriación equivalente porque, mientras que Turquía puede considerarse un refugio seguro, no ocurre lo mismo con países como Libia. Si el resultado final es el traslado de la industria al norte de África, las consecuencias a largo plazo podrían ser colosales, dado que toda la región del Sahel, y más allá otras sociedades enormes, como Nigeria y la República Democrática del Congo, podrían convertirse en potenciales fuentes de migraciones.

El quid de la política sobre inmigración

Los masivos intentos de migración extralegal a Europa, desde el norte de África, vía la isla italiana de Lampedusa, y desde Turquía, vía la isla griega de Lesbos, eran un fenómeno existencial. Se trataba de un problema manifiestamente paneuropeo que rápidamente suscitó profundos temores entre la población de toda Europa. Aunque las cifras empezaron siendo modestas, claramente tenían el potencial de aumentar hasta proporciones imposibles de manejar, amenazando la cohesión cultural y, de ahí, los sistemas de bienestar social sostenidos por dicha cohesión. Lo que pedía un número creciente de europeos era una estrategia práctica que les garantizara que iba a restablecerse rápidamente el control de las fronteras con la suficiente eficacia como para que la entrada extralegal de inmigrantes cesara rápidamente.

Por consiguiente, se trataba de una de esas raras oportunidades para que la CE tomara medidas que convirtieran el poder en autoridad, construyendo una identidad europea común. En cambio, hizo casi justamente lo contrario: exigir a los gobiernos nacionales de los países miembros que acogieran unos migrantes que sus ciudadanos no querían. El resultado fue, en parte, más teatro: las normas de la Comisión fueron ignoradas, lo que conllevó

una ulterior pérdida de credibilidad. Y lo que es más fundamental, desde el punto de vista de los ciudadanos europeos corrientes, la Comisión empezaba a parecer una sucursal de Naciones Unidas, en vez de una inestimable institución para el beneficio mutuo.

Al final, la canciller Merkel cumplió las expectativas de sus ciudadanos mediante un acuerdo negociado de forma unilateral con Turquía que supuso un vuelco respecto a la anterior política de bienvenida. Merkel logró paliar gran parte de la enorme caída que había sufrido en las encuestas nacionales de opinión. Pero la UE fue una espectadora en esa inversión de la política. El resultado provocó que Europa pareciera poco generosa: después de optar por definir la generosidad en términos del número de refugiados aceptados, Europa dio un portazo. Provocó que la CE pareciera indiferente a las preocupaciones de los ciudadanos e incompetente en la ejecución. Por último, dio lugar a que todo el mundo pensara que la sede del poder real estaba en Alemania.

No tenía por qué ser así. David Cameron, a la sazón primer ministro británico, había señalado una respuesta más viable: la generosidad en términos de ayuda material y económica a los refugiados y a los gobiernos de los países de acogida, tranquilidad para los ciudadanos en términos del mantenimiento de unos controles de fronteras eficaces. Ambos factores se complementan mutuamente: al proporcionar unos refugios que funcionan lo bastante bien como para salvaguardar la dignidad humana, la entrada de posibles inmigrantes puede reducirse hasta un nivel en que quienes entren ilegalmente pueden ser trasladados a los refugios sin incumplir los procedimientos pertinentes. Si la CE hubiera ideado y promovido ese enfoque desde 2014, no habría habido éxodo, ni un ascenso de la derecha populista en toda Europa, y con bastante probabilidad tampoco *brexit*. La UE habría empezado a parecerle a sus ciudadanos un valioso protector de los valores europeos en unos tiempos peligrosos.

Así pues, la crisis de los refugiados sirios fue una oportunidad para que la UE demostrara su valor, que concluyó demostrando justamente lo contrario. Eso ocurrió porque, aunque la estructura política de sus instituciones imita el boato exterior de un Estado, la UE no puede funcionar como un gobierno. El grupo de personas que detentan colectivamente el

poder de decisión no constituyen una unidad política coherente, como un partido político o una coalición, bajo la autoridad de un jefe de gobierno. El poder está diluido entre el Consejo de Ministros, que representa a los Gobiernos y tiene una presidencia rotatoria y un presidente designado; y unos comisarios nombrados por sus Gobiernos nacionales, pero el reparto de las carteras es potestad del presidente de la Comisión, que a su vez es elegido por el Parlamento Europeo. El presidente de la Comisión tiene la tarea poco envidiable de «presidir» un grupo de comisarios que abarcan todo el espectro de la opinión política y de los intereses nacionales. Su único margen de maniobra consiste en asignar las carteras menos estratégicas a los comisarios que representan intereses políticos marginales, o que proceden de países pequeños. En circunstancias normales, la cartera de Migración y Derechos Humanos encaja en esa categoría. Por consiguiente, ha acabado contando con una plantilla de personas que sostienen apasionadamente unas convicciones un tanto excepcionales: por ejemplo, un alto funcionario de la Dirección de Migraciones me explicaba que no existe justificación ética para ninguna clase de controles fronterizos. Ese tipo de mandatarios no se sienten obligados a hacer frente a las preocupaciones de una mayoría de electores, y han mostrado más preocupación por aplicar sus interpretaciones de las leyes sobre derechos humanos que por lidiar con las cuestiones que afectan a la mayoría de los ciudadanos.

La estructura es disfuncional porque es un híbrido de dos visiones contrapuestas. Los federalistas románticos quieren un Estado; los políticos nacionales prácticos quieren un mecanismo que facilite la cooperación para el beneficio mutuo. En la primera visión, no ha lugar para un Consejo de Ministros; en la segunda, no ha lugar para un Parlamento Europeo. Hasta que no se resuelva esa discrepancia existencial, la UE irá a trancas y barrancas de una crisis a otra.

Conclusión

La UE necesitaba una estrategia para responder a las migraciones y al asilo, pero no fue capaz de generarla. Es algo reconocido en algunos sectores de

la CE, pero las Consejerías correspondientes no estaban en condiciones de emprenderla. Por el contrario, la política europea se ha establecido a base de acuerdos provisionales como el que negociaron en secreto la canciller Merkel y el presidente Erdogan. Una estrategia coherente debería contar con dos elementos nucleares.

En lo que respecta al asilo, es preciso replantear el deber de rescate en situaciones desesperadas, como el éxodo de Siria. Una parte de ese deber es garantizar que en las inmediaciones existan refugios suficientes para acoger a las personas que se han visto desplazadas de sus hogares a causa de la violencia. Eso requiere una ayuda económica generosa y sostenida para los países de acogida. La UE tendría que haber dado ese apoyo a los países limítrofes con Siria. De forma vergonzosa, dejamos que Jordania, Turquía y Líbano cargaran con el coste económico. Pero el deber de rescate no consiste únicamente en proporcionar seguridad, refugio y comida. La mayoría de los refugiados en los países de acogida han evitado los campos, donde el techo y la comida son gratis, y han optado por las penosas oportunidades de trabajar ilegalmente en las ciudades de los países de acogida; o se han jugado la vida en una embarcación. Lo que todo ello viene a demostrar es que la condición humana ansía autonomía: los refugiados de los campos tienen techo y comida, pero han sido despojados de la dignidad que da ganarse la vida. De ahí, una parte del deber de rescate es brindar oportunidades de empleo viables a los refugiados *in situ*, en los campos. Gracias a la globalización, eso es totalmente factible. Por ejemplo, las empresas alemanas han dedicado veinte años a crear muchos miles de empleos en la industria manufacturera de Polonia y Turquía. Durante la pasada década, una ciudad turca, antaño recóndita, se ha convertido en el principal centro mundial de producción de alfombras sintéticas. Es posible llevar los empleos a los refugiados siempre y cuando las empresas de ámbito mundial cuenten con incentivos para hacerlo, y se ajusten las normas sobre comercio para garantizar un fácil acceso al mercado de los bienes producidos por los refugiados.

En lo que respecta a la migración, la legislación sobre derechos humanos es un agregado gris y obsoleto de normas, con unos procedimientos tan engorrosos que brindan a los migrantes extralegales un margen sustancial

para aprovecharse del sistema. Es necesario reafirmar los derechos humanos de los naturales de países que son pobres pero seguros, y los de los solicitantes de asilo procedentes de áreas de conflicto que ya han llegado a los refugios seguros de los países limítrofes. Específicamente, como ha quedado meridianamente claro, si los aspirantes a emigrar y los solicitantes de asilo son capaces *de facto* de mejorar sus oportunidades de permanecer en Europa llegando de forma extra-legal a tierras o a aguas europeas, la inmigración aumentará de una forma incontrolable, al tiempo que el negocio del tráfico de personas amplía un nicho sumamente rentable. De ahí que, independientemente de las características del individuo, llegar a la orilla (o a las aguas territoriales) de una isla europea no debería otorgar un derecho de entrada mayor que si el individuo lo hubiera solicitado desde fuera de Europa a través de los trámites legales.

Nuestras tardías medidas para con los refugios han obedecido no al reconocimiento solidario de nuestro deber de rescate, sino al miedo y al odio: «no dejarles llegar hasta aquí». El relato predominante que los refugiados escuchan de Europa debería ser la oferta de una esperanza creíble de que su existencia va a mejorar. Esa esperanza no debería haber sido llegar a Alemania —los refugiados no son migrantes. La esperanza debería consistir en un empleo en los refugios de los países limítrofes con Siria, y posteriormente en el regreso a Siria a medida que el orden se vaya restableciendo gradualmente. Eso es lo que quiere la abrumadora mayoría de los refugiados. Y también es lo que quieren los Gobiernos de los países de acogida. Les gustaría que las empresas europeas llevaran empleo, un empleo que se reparta entre los refugiados y la población local. Por eso Jordania ha ofrecido 150.000 permisos de trabajo para los refugiados en nuevos puestos de trabajo en las zonas de acogida.

La creación del territorio Schengen sin una política común sobre inmigración ni una fuerza fronteriza común, y la incapacidad de responder a la crisis resultante, son tristes testimonios de una verdad más amplia. Como ocurrió con la adopción del euro sin las debidas precondiciones macroeconómicas, un símbolo de la condición de Estado prevaleció por encima de los más elementales principios de una política sensata. El aspecto más asombroso de esas meteduras de pata es que no fueron una

consecuencia de las presiones populistas: fueron proyectos del romanticismo de las élites. Al aspirar a la condición de Estado, la UE ha desaprovechado su oportunidad de ser una fuerza vital para la cooperación y la convergencia europeas.

Referencias

Betts, A. y Collier, P. (2017), *Refuge: Transforming a Broken Refugee System*, Harmondsworth, Penguin.

Pardos-Pardo, S. y Muñoz, J. (2017), «Immigration and support for social policy: An experimental comparison of universal and means-tested programmes», ponencia de trabajo, Departamento de Política, Universidad de Oxford.

Rueda, D. (2014), «Food comes first, then morals: Redistribution preferences, altruism and group heterogeneity in Western Europe», CAGE, ponencia de trabajo 200, University of Warwick.

Serneels, P. y Verpoorten, M. (2015), «The impact of armed conflict on economic performance: Evidence from Rwanda», *Journal of Conflict Resolution* 59(4), pp. 555-592.

---

74 En la página web oficial de la Oficina de Turismo del Gobierno de Portugal figuran todos los detalles de ese programa del «Visado de Oro», que exige conservar la propiedad durante cinco años.

75 Los programas de acceso al espacio Schengen de Malta y de Hungría están ampliamente publicitados en Internet.

76 A consecuencia de ello, después del *brexit*, el Gobierno irlandés ha recibido un aluvión de solicitudes de nacionalidad irlandesa por parte de los ciudadanos británicos.

77 Sin embargo, al final no se obligó al cumplimiento de las condiciones de entrada al euro. Tan solo las habría cumplido Luxemburgo, lo que habría exigido la anulación de su unión monetaria con Bélgica.

78 Para un análisis más completo de la reforma del sistema de refugiados, véase Betts y Collier (2017).

TERCERA PARTE

LAS CRISIS POLÍTICAS

CAPÍTULO 11

LA CRISIS DE LEGITIMIDAD DE LAS INSTITUCIONES EUROPEAS

Sara B. Hobolt

Introducción

La crisis del euro ha tenido consecuencias no solo para la gobernanza económica en Europa, sino también, acaso de forma más fundamental, para la consolidación política y la legitimidad popular de la Unión Europea. La crisis planteó a la Unión Europea un reto fundamental: por un lado, dio lugar a una mayor contestación y oposición pública a la UE, y por otro lado, la Unión se ha vuelto mucho más dependiente del apoyo público para mantener su legitimidad. El referéndum del *brexit* ha puesto de manifiesto cómo la falta de apoyo público a la UE puede poner en entredicho los cimientos mismos del proyecto europeo. Para colmo, las reformas institucionales de la gobernanza económica de la eurozona se ven limitadas por la opinión pública, ya que las futuras modificaciones de los tratados de la UE deben ser ratificadas por los Estados miembros, o bien por sus Parlamentos nacionales o bien por los electorados nacionales en referéndum. A largo plazo, una mayor integración en la eurozona probablemente solo será viable si se percibe como algo legítimo a ojos de los ciudadanos. Este capítulo examina el efecto de la crisis del euro en la obligación de rendir cuentas y en la legitimidad de la Unión Europea. Indaga en cómo la crisis, y las reformas de la gobernanza económica, han puesto a prueba la legitimidad de la Unión, y cómo ha respondido el público.

Históricamente, la integración europea ha sido en gran medida un proyecto impulsado por las élites, apoyado en un «consenso permisivo» por parte de los ciudadanos europeos (Lindberg y Scheingold 1970). Cuando las élites decidieron qué áreas de la cooperación serían las más beneficiosas para sus países, sus ciudadanos, en gran medida, les hicieron caso. Ese consenso ha quedado en entredicho desde los referendos sobre el Tratado de Maastricht a

principios de la década de 1990 y por la creciente politización de la cuestión de la integración europea (Hooghe y Marks 2009). No obstante, la crisis del euro dio lugar a un cambio radical en el debate público sobre la UE, pues amplificó no solo la relevancia pública sino también las consecuencias redistributivas de las decisiones que tomaba la Unión Europea (Cramme y Hobolt 2014; Laffan 2014). Por añadidura, los medios de comunicación de ámbito nacional informaban ampliamente sobre los intentos de gestionar la crisis por parte de los dirigentes de la UE (véase Kriesi y Grande 2014), y a cambio de concederles crédito, la UE puso como condición a los Estados miembros la adopción de drásticas medidas de austeridad (véase Scharpf 2014). De esa forma, la crisis dejaba en clara evidencia las repercusiones en las economías nacionales de las decisiones tomadas a nivel de la UE, y destacaba las divisiones y las diferencias entre los Estados miembros, al centrar la atención entre el estatus de «acreedor» y el de «deudor» y entre el norte y el sur de Europa. Eso es lo que suscita las preguntas que se examinan en este capítulo: ¿cuál ha sido el efecto de la crisis en el equilibrio institucional de la Unión Europea, cómo han reaccionado los ciudadanos ante la crisis, y con qué consecuencias para la democracia europea?

Este capítulo está organizado de la forma siguiente: después de pasar revista al debate sobre el déficit democrático en la Unión Europea, el capítulo analiza cómo la crisis del euro, y las respuestas institucionales que se le han dado, han exacerbado el déficit en la rendición de cuentas de la Unión, y han puesto a prueba la legitimidad de la gobernanza de la UE. El apartado siguiente contempla la respuesta del público a la crisis a lo largo y ancho de Europa, y muestra que se ha producido una merma de la confianza en las instituciones de la UE, pero también que una mayoría de ciudadanos sigue considerando que la UE es la solución más eficaz para las tribulaciones económicas del continente. Posteriormente examinaré cómo los partidos euroescépticos, tanto de derechas como de izquierdas, han incrementado su atractivo electoral debido a la crisis, pero destacaré que las respuestas electorales a la crisis han sido muy diferentes en los países acreedores más ricos del norte de Europa respecto a los Estados deudores más pobres del sur. Por último, el apartado final concluye que la crisis ha incrementado las limitaciones al establecimiento de las políticas en la UE por parte del público, y que ese tipo de divisiones en la opinión pública

hacen aún más difícil que la Unión Europea encuentre soluciones comunes que puedan resolver el problema de legitimidad de la UE.

El déficit democrático de Europa

El «déficit democrático» ha sido un tema crucial en la literatura sobre la Unión Europea durante las dos últimas décadas. En el meollo de ese concepto está el argumento de que se han transferido importantes poderes de los Parlamentos nacionales al nivel europeo, pero sin la contrapartida de unos mecanismos adecuados de representación y de rendición de cuentas a nivel europeo (véase Føllesdal y Hix 2006 para una perspectiva general). Por consiguiente, existe la percepción de que a la UE le falta legitimidad democrática. La pregunta que se plantea en este capítulo es si, y cómo, la crisis de la deuda soberana europea que comenzó en 2008 ha exacerbado, o paliado, este problema.

La Unión Europea es un sistema político híbrido de múltiples niveles, más afín a un sistema federal que a una organización internacional (Hix y Høyland 2011). El núcleo de su estructura institucional está formado por una asamblea dual (el Parlamento y el Consejo) y por un ejecutivo dual (la Comisión y el Consejo Europeo). Así pues, de forma parecida a otros sistemas democráticos de gobierno a múltiples niveles, la UE brinda a los ciudadanos dos vías de representación para manifestar sus preferencias y pedir cuentas a los responsables de las políticas, como se ilustra en la figura 11.1.

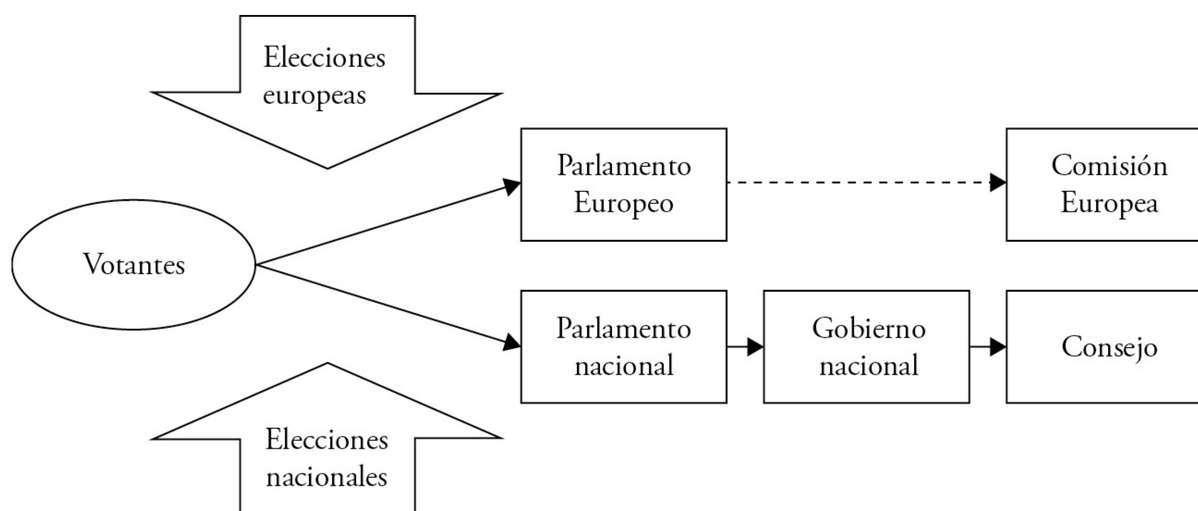


FIGURA 11.1. Vías de legitimación en la Unión Europea.

Como muestra la figura, los ciudadanos europeos están representados directamente por medio de las elecciones al Parlamento Europeo (PE) que se celebran cada cinco años. Las sucesivas reformas de los tratados han incrementado sustancialmente los poderes del PE en las decisiones sobre políticas de la UE, y lo han consolidado como un co-legislador conjuntamente con el Consejo en las políticas sobre la mayoría de las áreas (Hix *et al.* 2007). De hecho, la principal respuesta de la Unión al aumento del ámbito y el nivel del poder de la Unión Europea ha sido fortalecer la potestad legislativa del Parlamento Europeo, con el propósito de mejorar la democracia y la rendición de cuentas en la UE (Rittberger 2005). Además, los ciudadanos europeos están representados indirectamente en el proceso de formulación de las políticas a través de los representantes de sus gobiernos nacionales en el Consejo. El Consejo de la UE, formado por los ministros nacionales, sigue siendo el principal legislador en el proceso de formulación de las políticas, y el Consejo Europeo es el organismo ejecutivo dominante a la hora de establecer la dirección política y las prioridades generales de la UE.

Así pues, el marco estatutario de la Unión Europea ofrece unos claros mecanismos de representación y rendición de cuentas. Las elecciones tanto a nivel nacional como a nivel europeo hacen posible que los ciudadanos controlen a los responsables de las políticas de la UE. Sin embargo, los expertos han cuestionado si esas políticas cumplen adecuadamente la función de legitimar la gobernanza en la Unión Europea. Para que funcione la representación electoral, a la hora de elegir a los partidos, los votantes tienen que utilizar su voto para manifestar unas preferencias que sean relevantes para la formulación de las políticas, y posteriormente los partidos tienen que llevar adelante las políticas que ellos mismos han propuesto. No obstante, los estudios sobre las elecciones al PE generalmente han revelado que a pesar de los esfuerzos por incrementar los poderes del PE, las elecciones europeas siguen teniendo un carácter de segundo orden, lo que no consigue suscitar el interés del público en las propias elecciones y, más en general, en la política a nivel europeo. Por consiguiente, los expertos han llegado a la conclusión de que las decisiones sobre el voto al PE se basan más en consideraciones sobre las políticas nacionales que sobre las políticas europeas, y que dichas elecciones no logran generar un mandato democrático para los responsables de las políticas de la UE (por ejemplo, Reif y Schmitt 1980; Van der Eijk y

Franklin 1996; Schmitt 2005; Føllesdal y Hix 2006; Hix y Marsh 2007). Además, y de forma creciente, el euroescepticismo se ha convertido en un importante factor que motiva a los votantes en las elecciones al PE (Hobolt *et al.* 2009; De Vries *et al.* 2011; Hobolt y Spoon 2012). A pesar de todo, los estudios revelan que el modelo clásico de rendición de cuentas electoral (la sanción) no puede aplicarse a las elecciones al Parlamento Europeo, dado que los ciudadanos no son capaces de identificar qué partidos del Parlamento están vinculados a las decisiones sobre las políticas y a los resultados específicos, y por consiguiente no son capaces de pedir cuentas a los miembros del Parlamento Europeo por una actuación deficiente (Hobolt y Tilley 2014). A pesar de la reciente introducción de los cabezas de lista de los distintos partidos *(Spitzenkandidaten)* para la presidencia de la Comisión en las elecciones al PE, el Parlamento sigue careciendo de una clara dinámica gobierno-oposición que permita que los votantes elijan entre unas alternativas claras, y la relación entre el voto al PE y las decisiones en la UE sigue siendo endeble (Hobolt 2014b).

Como ilustra la figura 11.1, existe un mecanismo alternativo para la rendición de cuentas en la Unión Europea, esto es, a través de los Gobiernos nacionales representados en el Consejo. En efecto, los Gobiernos nacionales tienen que rendir cuentas a los electorados nacionales a través de las elecciones a los Parlamentos / presidentes de los Gobiernos nacionales. Sin embargo, hay importantes limitaciones en cuanto a la medida en que los Gobiernos nacionales del Consejo son plenamente responsables ante sus Parlamentos, y a su vez ante sus electorados nacionales, respecto a la toma de decisiones en Bruselas. En primer lugar, las decisiones de los ministros del gobierno en el Consejo quedan en su mayoría fuera del control de los Parlamentos nacionales, sobre todo cuando los Gobiernos nacionales disponen de una mayoría parlamentaria (Føllesdal y Hix 2006). Generalmente, los ministros del Consejo y los burócratas nacionales del COREPER (Comité de Representantes Permanentes) están más a salvo del escrutinio y del control de los Parlamentos nacionales que los ministros del Gobierno nacional o que los burócratas del país en el proceso de formulación de las políticas a nivel nacional. En segundo lugar, los votantes no utilizan las elecciones nacionales principalmente para exigir responsabilidades al Gobierno nacional por la actuación de la UE. Por consiguiente, la postura y actuación en la UE de los ministros en ejercicio

generalmente desempeñan tan solo un pequeño papel en las campañas electorales nacionales y en la decisión sobre el voto, aunque hay excepciones (véase, por ejemplo, De Vries 2007). Incluso en la medida que la integración europea está convirtiéndose en un asunto relevante en el debate público, y en el marco de la competición electoral nacional, ese mecanismo indirecto de rendición de cuentas sigue siendo endeble, dado que la mayoría de las decisiones del Consejo se toman por votación de mayoría cualificada, más que por unanimidad. De ahí que las decisiones de la UE no reflejen necesariamente la postura de los gobiernos individuales sobre todos los asuntos, y eso significa que los electorados nacionales no sean necesariamente capaces de castigar a un gobierno nacional por una decisión tomada colectivamente por el Consejo, dado que los votantes no tienen medios de castigar a los gobiernos de los demás Estados miembros. En el apartado siguiente abordaremos la cuestión de cómo ha afectado la crisis a las vías de la representación en la UE.

La crisis y el debilitamiento de las instituciones representativas

¿Cómo ha afectado la crisis de la eurozona al déficit democrático en la UE? Para responder a esa pregunta necesitamos examinar tanto el papel cambiante de las instituciones de la UE como la contestación pública y la relevancia de la Unión Europea. Un problema crucial identificado en la literatura sobre la Unión Europea es no tanto la falta de mecanismos *formales* de rendición de cuentas y representación sino más bien la ausencia de politización de los asuntos europeos y de la competencia gobierno-oposición, que son necesarias para conseguir que esos mecanismos funcionen en la práctica. Sin una deliberación pública sobre los asuntos de la política europea y la contestación por parte de los partidos de las diferentes opciones en materia de políticas a nivel de la UE, resulta difícil contemplar una democracia electoral que funcione bien a nivel europeo. De hecho, la necesidad de una esfera pública europea y de un mayor debate sobre la política europea ha sido destacada por algunos de los más prominentes defensores de una democracia supranacional (Schmitter 2000; Hix 2008; Habermas 2012). Los expertos en elecciones europeas también han apuntado a la falta de interés público y de politización de la política europea como uno de los motivos principales de la débil implicación electoral en las elecciones al Parlamento Europeo (Van der Eijk y

Franklin 1996; Hobolt *et al.* 2009). Por eso, desde mucho antes de la crisis de la deuda soberana, numerosos expertos argumentaban a favor de una reforma institucional de gran calado para lograr un mayor debate en la política europea a fin de crear una conexión más directa entre los ciudadanos y sus representantes europeos, y con ello incrementar la rendición de cuentas y la legitimidad de la UE.

En muchos aspectos, la crisis del euro logró generar una mayor politización de los asuntos europeos en las esferas públicas nacionales (Kriesi y Grande 2014), y una mayor conciencia pública de las responsabilidades y los poderes de la Unión Europea (Hobolt 2014a). Por añadidura, dado que las decisiones tomadas a nivel europeo durante la crisis tienen importantes consecuencias redistributivas tanto dentro de los países como entre ellos, con unos ganadores y unos perdedores identificables, claramente existe un mayor potencial para un debate político «izquierda-derecha» más tradicional sobre el futuro de Europa tanto a nivel nacional como a nivel europeo (Hix 2014). Dicho de otra forma, la crisis ha puesto marcadamente de manifiesto que la UE ha ido mucho más allá de las atribuciones de un «Estado regulador» (Majone 1996), y que ya no existe una separación nítida entre la economía y la política donde las decisiones puedan encomendarse a los organismos reguladores sin un intenso escrutinio público (Majone 2012).

Dado que esas condiciones para una política democrática más amplia —la relevancia pública, la aparición de una esfera pública, opciones reales sobre políticas que puedan debatirse— parecen estar más presentes que nunca debido a la crisis del euro, muchos esperaban asistir al empoderamiento de las instituciones representativas europeas dedicadas al debate de las alternativas sobre políticas paneuropeas. Sin embargo, hay pocas pruebas para defender esa posibilidad. Por el contrario, la respuesta de la UE ha tenido como consecuencia un debilitamiento de las instituciones y los procesos representativos, en la vía de legitimación tanto nacional como europea, identificados en la figura 11.1. A nivel europeo, se ha dado un mayor énfasis a las políticas impulsadas por el ejecutivo, dado que el Consejo Europeo ha asumido el liderazgo en todas las decisiones nucleares —a menudo con una participación limitada del Parlamento Europeo— y la delegación de importantes competencias a la Comisión Europea, con una supervisión parlamentaria limitada. Ese «giro ejecutivo» de la gobernanza europea se ha

justificado en términos de la política de emergencia de la crisis (White 2014). Las instituciones representativas han desempeñado un papel limitado en las reformas más importantes de la gobernanza económica en la UE. De hecho, el Parlamento Europeo y los europartidos transnacionales han brillado por su ausencia en los momentos de tomar las decisiones más importantes durante la crisis, mientras que, por el contrario, el debate se ha visto dominado por los jefes de Gobierno nacionales. A pesar de las oportunidades que la crisis ha brindado a los europartidos para presentar soluciones alternativas, en gran medida no han logrado condicionar el debate a nivel europeo y el discurso se ha centrado más bien en el desequilibrio económico entre los Estados miembros y no en los debates sobre políticas que trascienden las fronteras nacionales. A pesar de que formalmente el Parlamento Europeo es el que ha aprobado algunas de las principales innovaciones institucionales adoptadas como respuesta a la crisis, como, por ejemplo, la normativa del «paquete de seis» que establecía el marco institucional del «Procedimiento de Déficit Excesivo», su rol ha consistido más en dar su consentimiento a una autoridad discrecional que en desempeñar un papel central en el ejercicio de dicha autoridad (Scharpf 2014). En una perspectiva general sistemática de las repercusiones de la crisis en el equilibrio estatutario de la UE, De Witte y Dawson concluyen que:

> Este gran giro hacia la política ejecutiva se ve exacerbado por la disminución simultánea del poder tanto del Parlamento Europeo como de los Parlamentos nacionales, que tradicionalmente cumplían la función de contrapeso al poder ejecutivo, garantizando los deseos de la ciudadanía. Aunque el PE habría podido legitimar en parte el cambio de la Unión a la adopción de decisiones más redistributivas, no ha desempeñado un papel relevante ni en el Mecanismo Europeo de Estabilidad (ESM) ni en el Pacto Fiscal (De Witte y Dawson 2013, p. 832).

Eso nos lleva a la vía *nacional* de legitimación, donde análogamente hemos observado el debilitamiento de las instituciones representativas y de los mecanismos de rendición de cuentas, aunque el impacto de la crisis es sumamente asimétrico. Las limitaciones impuestas por las nuevas medidas de supervisión fiscal, en particular la exigencia de que los presupuestos nacionales sean evaluados por la Comisión, hacen cada vez más difícil, cuando no imposible, que los Parlamentos nacionales controlen a su poder ejecutivo. Sin embargo, dichas limitaciones no son las mismas para todos los Estados miembros, sino que afectan principalmente a los países receptores de rescates, a menudo denominados «Estados deudores», y a otros Estados con un déficit

excesivo. Eso significa que a todos los efectos la soberanía parlamentaria de dichos Estados miembros se ha visto limitada por las decisiones de otros Estados miembros del Consejo. Es posible que los electorados nacionales de los Estados deudores, como Portugal e Irlanda, estén menos dispuestos a sancionar a sus gobiernos nacionales por una decisión tomada colectivamente por el Consejo (véase Lobo y Lewis-Beck 2012; Magalhaes 2014). Por consiguiente, no es de extrañar que muchos de los sacrificios y de las condiciones para el rescate acordados a nivel europeo para los Estados miembros fueran percibidos por la gente como algo impuesto desde fuera y con una legitimidad limitada. Las nuevas normas que rigen la cooperación económica también han limitado significativamente las opciones sobre políticas de que disponen los gobiernos elegidos de la eurozona. Las políticas tributarias y de gasto son las principales cuestiones de la política electoral y de partido a nivel nacional. Sin embargo, estos nuevos mecanismos de la gobernanza en la eurozona limitan drásticamente las promesas sobre políticas que los partidos pueden hacer a los electorados sobre dichos asuntos, así como el margen de maniobra de los políticos, una vez elegidos para el cargo (Laffan 2014). La cantinela recurrente de los gobiernos nacionales a sus ciudadanos ha sido «no hay alternativa».

En resumen, la crisis ha debilitado la principal institución que representa a los ciudadanos de forma directa, el Parlamento Europeo y, por el contrario, este se ha visto dominado por los ejecutivos nacionales que justifican sus decisiones por medio de la retórica de la necesidad y la emergencia. También ha reducido los poderes de los Parlamentos nacionales y ha limitado las opciones sobre políticas de que disponen los gobiernos nacionales. Eso intensifica la necesidad de democracia a nivel de la UE. Sin embargo, persisten serias dudas sobre la capacidad de la Unión para la política democrática transnacional. A pesar de la mayor relevancia de los asuntos europeos, y de la creciente evidencia de una «paralelización de las esferas públicas nacionales» (Kriesi y Grande 2014), ello no ha suscitado un debate verdaderamente paneuropeo sobre las diferentes soluciones a la crisis, semejante a la familiar polémica «izquierda-derecha» de la política nacional, que pudiera aunar intereses a través de las fronteras nacionales (Hix 2008; Hobolt y Tilley 2014). Si acaso, la politización a la que hemos asistido ha servido para exacerbar los conflictos entre los Estados miembros individuales y la Unión, y entre las

naciones del «núcleo» y de la «periferia» (Kriesi y Grande 2014; Scharpf 2014). Voy a examinar con más detalle esta tensión en el apartado siguiente, que se centra en la respuesta del público a la crisis.

La opinión pública y la crisis

¿Cómo ha reaccionado la gente a la crisis, y a la respuesta institucional de la UE a la crisis? En primer lugar, está claro que los ciudadanos europeos, por lo menos en parte, consideran a la UE responsable de la crisis (véase Hobolt 2014a; Hobolt y Tilley 2014). Muchos ciudadanos culpan a la UE de la crisis económica. Según una encuesta realizada en 2012, el 83 por ciento de los griegos, el 47 por ciento de los españoles, y el 39 por ciento de los italianos pensaban que otros países de la UE suponían una «amenaza importante» para su economía nacional[79]. Ello tiene consecuencias para la política, y para las vías de legitimación que mencionábamos anteriormente, tanto a nivel nacional como a nivel de la UE. A nivel nacional, la tendencia a atribuir una mayor responsabilidad a las instituciones de la UE por las cosas que van mal puede provocar que los ciudadanos eximan de culpa con mayor facilidad a sus gobiernos, y eso debilita la rendición de cuentas a nivel nacional. Aunque el gobierno nacional sigue llevándose una gran parte de las culpas, es muy plausible que las personas que piensan que la UE es responsable de la crisis tenga menos probabilidad de castigar a su gobierno en las elecciones por la mala situación económica (véase, por ejemplo, Lobo y Lewis-Beck 2012; Magalhaes 2014). De hecho, Bellucci, Costa Lobo y Lewis-Beck concluyen su panorama general de las elecciones nacionales durante la crisis económica afirmando que «el sistema de gobernanza a múltiples niveles de la UE puede entorpecer la rendición de cuentas a nivel nacional, como han sugerido anteriores estudios sobre la globalización. Los votantes con una elevada percepción de la responsabilidad económica de la UE tienen menos probabilidades de considerar a su gobierno nacional responsable de la gestión de la economía» (Bellucci *et al.* 2012, p. 471).

Eso plantea la pregunta de a quién hay que pedir cuentas por la crisis económica, si no es a los gobiernos nacionales. El principal mecanismo por el que los ciudadanos pueden exigir responsabilidades a las instituciones de la UE es a través de las elecciones al Parlamento Europeo. Sin embargo, a

diferencia de los sistemas parlamentarios nacionales, la mayoría del Parlamento Europeo no «elige» al ejecutivo de la UE. Incluso tras la introducción de los cabezas de lista para el cargo de presidente de la Comisión en las elecciones al PE de 2014, la mayoría de los ciudadanos no eran conscientes de la relación entre su voto y la presidencia de la Comisión (véase Holbolt 2014b). Por ello, a pesar de los procedimientos formales de rendición de cuentas, la claridad de la responsabilidad del gobierno en el seno de la UE mayoritariamente brilla por su ausencia, y eso dificulta que los votantes castiguen por la crisis a determinados representantes (Hobolt y Tilley 2014). A pesar de todo, la tendencia de endosarle una parte de la culpa de la crisis a la UE podría tener otras implicaciones para el proyecto europeo. Por lo pronto, podría dar lugar a una disminución de la confianza en el conjunto de las instituciones europeas, a medida que los ciudadanos van perdiendo poco a poco la fe en la capacidad de la Unión Europea de conseguir resultados. Un nivel más bajo de «legitimidad de producción» podría erosionar gradualmente la confianza en las instituciones de la UE (Harteveld *et al.* 2013). Podemos ver indicios de que, efectivamente, se ha producido esa pérdida de confianza en la UE durante el transcurso de la crisis. Los datos del Eurobarómetro, plasmados en la figura 11.2, muestran que antes del principio de la crisis el 57 por ciento de los europeos «tendían a confiar» en la UE, pero que a partir de la primavera de 2014 el porcentaje había disminuido en 26 puntos porcentuales hasta el 31 por ciento. En comparación, la confianza en el gobierno y en el Parlamento nacionales disminuyó un 13 por ciento en ese mismo periodo. Cuando las economías europeas se estabilizaron a finales de 2014 y en 2015, asistimos a un ligero aumento de la confianza, pero no a una vuelta a los niveles anteriores a la crisis.

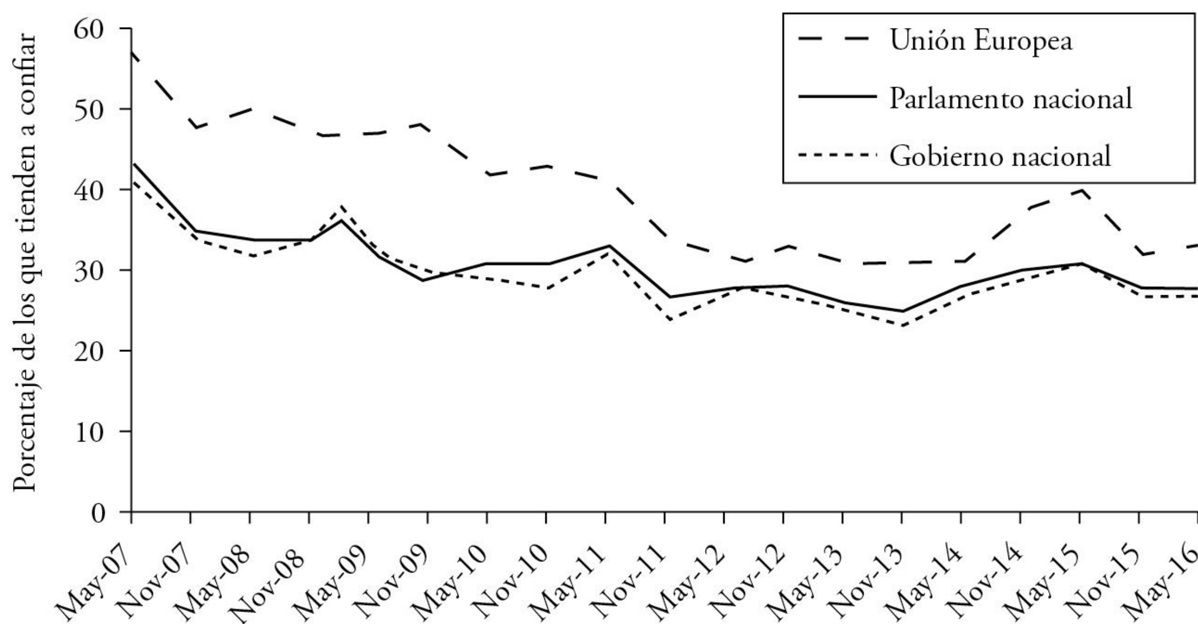


FIGURA 11.2. Confianza en las instituciones nacionales y europeas.

Fuente: Eurobarómetro, 2007-2016.

Los estudios revelan que aunque los ciudadanos europeos no son capaces de «echar a esos granujas de Europa», de la misma forma que se ve en las elecciones nacionales, la gente sí que cambia de opinión respecto a las propias instituciones de la UE (Hobolt y Tilley 2014). Un desempeño deficiente provoca que la propia institución acabe desprestigiándose, y ese fenómeno se exacerba cuando la gente considera que dichas instituciones son responsables del deficiente desempeño.

¿Estas evidencias de la disminución de la confianza en la Unión Europea también implican que los ciudadanos han perdido la fe en la capacidad de la UE de afrontar la crisis? Los datos de la opinión pública dicen que no. Cabe destacar que si bien la confianza en la UE ha disminuido de una forma bastante drástica, sigue siendo ligeramente mayor que la confianza en los gobiernos y los Parlamentos nacionales (véase la figura 11.2). Por añadidura, vemos que el apoyo a la integración monetaria, al euro, ha seguido siendo elevado entre los ciudadanos, sobre todo dentro de la eurozona, donde poco menos del 70 por ciento de las personas están a favor de la moneda única. Teniendo en cuenta que la crisis no solo ha dejado en evidencia la fragilidad del euro sino que también ha dado lugar a una menor autonomía nacional en las medidas de política fiscal, cabría esperar unos efectos adversos más graves en el apoyo a la

moneda única. La figura 11.3 traza la proporción de ciudadanos que están a favor de la Unión Económica y Monetaria (UEM) (con una moneda única), lo que divide a los Estados miembros de la UE en cuatro grupos. En primer lugar, tenemos los *países deudores de la eurozona,* es decir los Estados miembros de la eurozona cuyas economías han tenido que afrontar una crisis de deuda soberana particularmente grave, los denominados países PIIGS (Grecia, Irlanda, Italia, Portugal y España), así como Chipre. Todos esos países, a excepción de Italia, han recibido alguna forma de crédito de emergencia de la eurozona. El segundo grupo son los Estados miembros de la eurozona que no se han visto en la necesidad de medidas especiales, y que aquí denominamos *países acreedores de la eurozona*. El tercer grupo, los *no participantes en el euro,* representa a los países que hasta ahora han optado por permanecer fuera de la eurozona, a pesar de que pueden cumplir los criterios de convergencia del Tratado de Maastricht, a saber Dinamarca, Suecia y Reino Unido[80]. El último grupo está formado por los *aspirantes al euro,* que son los restantes nueve Estados miembros de la UE que tienen la política oficial de incorporarse a la eurozona cuando cumplan los criterios de convergencia.

La figura 11.3 muestra, lo que no es de extrañar, que el índice de apoyo al euro más bajo se da en los países que han permanecido voluntariamente fuera de la eurozona, y el más alto se da dentro de la eurozona. También revela que esa brecha se ha ampliado desde la crisis: durante la crisis de la deuda soberana se produjo una disminución del apoyo por parte de los países que están fuera del euro y, sin embargo, el apoyo dentro de la eurozona ha seguido siendo elevado y estable, tanto para los países deudores como para los acreedores. La semejanza entre el apoyo dentro de los países «deudores» y «acreedores» de la eurozona podría deberse al hecho de que las consecuencias distributivas de la crisis y de las medidas del euro-rescate no están del todo claras dentro de la eurozona. Por un lado, los Estados deudores son los que más han sufrido a raíz de la crisis, y han tenido que aceptar las medidas de austeridad impuestas por la UE, pero, por otro lado, podría argumentarse que esos Estados han recibido de la eurozona los beneficios más tangibles, en forma de crédito, lo que a todos los efectos ha impedido que incumplieran sus obligaciones en el pago de su deuda (Hobolt y Leblond 2013).

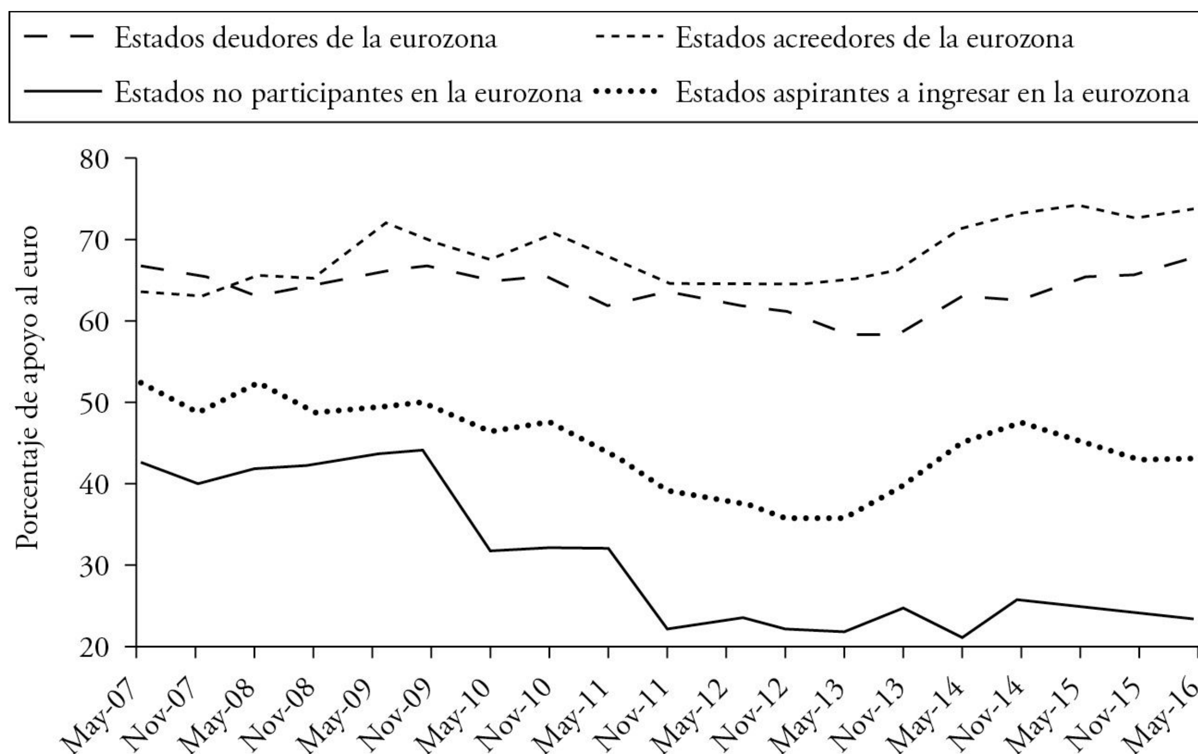


FIGURA 11.3. Apoyo al euro, dentro y fuera de la eurozona.

Fuente: encuestas del Eurobarómetro, 2007-2016.

Estos datos plantean un interesante misterio: ¿por qué los ciudadanos de los países de la eurozona siguen apoyando la moneda única en una época de grave crisis económica, sobre todo teniendo en cuenta que esa crisis se ha visto exacerbada por los fallos en el diseño de la propia UEM y por las medidas de austeridad vinculadas con los acuerdos de rescate? (De Grauwe 2011, 2013; Scharpf 2014). Una de las principales razones es que para los ciudadanos el cálculo coste-beneficio depende de forma crucial de si ya están en el euro o no. Para los ciudadanos de los países que ya han adoptado el euro, la incertidumbre asociada a una desintegración del euro tiene más peso que el coste de permanecer en él. Teniendo en cuenta que la mayoría de los votantes tienen aversión por el riesgo, eso implica que están dispuestos a asumir cierto coste para salvar el euro (véanse Hobolt 2014a; Hobolt y Leblond 2013). Por añadidura, la evidencia de las encuestas sugiere que muchos ciudadanos siguen pensando que la UE está mejor dotada que sus gobiernos nacionales para encontrar soluciones eficaces a la crisis. Desde febrero de 2009, en las encuestas del Eurobarómetro figura la pregunta siguiente: «¿Cuál de los

siguientes es más capaz de tomar medidas eficaces contra los efectos de la crisis financiera y económica?». Entre las opciones figuran el gobierno nacional, la Unión Europea, Estados Unidos, el G-20, el FMI, otros, y ninguno. Como media, los ciudadanos de la UE percibían que la UE era más eficaz a la hora de tomar medidas contra la crisis, en comparación con todas las demás opciones. A medida que la crisis empeoraba en Europa y la UE empezaba a intervenir, cada vez más gente pensaba que la UE está mejor situada para lidiar eficazmente con las consecuencias de la crisis. Salvo en los Estados no participantes en el euro, los ciudadanos tienen una mayor tendencia a percibir a la UE como un actor eficaz a la hora de tomar medidas contra la crisis que su gobierno nacional. Eso es especialmente cierto en los países deudores, que posiblemente son los más necesitados de una intervención de la UE, seguidos muy de cerca por otros Estados de la eurozona. Curiosamente, los aspirantes a la eurozona también depositan sus esperanzas en que la UE sea capaz de afrontar la crisis, mientras que la proporción es significativamente más baja en los Estados no participantes en el euro. Es digno de mención que a lo largo y ancho de la UE, salvo en los Estados no participantes en el euro, los ciudadanos tienen más probabilidades de percibir a la UE como un actor más eficaz a la hora de tomar medidas contra la crisis que sus gobiernos nacionales. Por el contrario, en los países no participantes en el euro, los ciudadanos perciben que su propio gobierno nacional es la institución más eficaz.

En resumen, estos datos muestran que los europeos de la eurozona, y de la mayoría de los países que esperan incorporarse al euro, sienten un recelo cada vez mayor hacia las instituciones de la UE; sin embargo, siguen percibiendo que la UE es más eficaz que su gobierno nacional (y que otras organizaciones internacionales) a la hora de tomar medidas contra la crisis económica. Eso también sugiere que mientras que los europeos están cada vez más desilusionados con la Unión Europea, pueden —hasta cierto punto— estar dispuestos a apoyar una mayor integración económica a fin de evitar las consecuencias más inciertas, y potencialmente más siniestras, de un desplome de la eurozona. Sin embargo, la insatisfacción con los políticos, tanto nacionales como europeos, y la falta de opciones políticas también se han manifestado en un apoyo cada vez mayor a las alternativas radicales y más euroescépticas, tanto de izquierda como de derecha. Es lo que vamos a examinar en el siguiente apartado.

Apoyo a los partidos euroescépticos

El indicio más claro que por toda Europa los votantes ahora se preocupan más por los asuntos europeos ha sido el aumento de la popularidad de los partidos políticos que proponían una reforma radical de la UE, o incluso salir de ella. Fue un fenómeno particularmente acusado en las octavas elecciones directas al Parlamento Europeo en 2014. A excepción de Malta, todos los países de la UE tenían un partido euroescéptico que consiguió más del 2 por ciento del voto popular, aunque con considerables diferencias entre países en cuanto a su nivel de popularidad (véase la figura 11.4). En total, 220 diputados de los 751 que forman el Parlamento Europeo representaban a partidos euroescépticos, lo que supone el 29 por ciento de los parlamentarios (véase Hobolt y De Vries 2016). Por consiguiente, el aumento del voto «euroescéptico» fue el mensaje que copó los titulares de los medios de información tras las elecciones al PE, y que enviaba ondas de choque a través de los sistemas políticos nacionales. El resultado más llamativo fue que los partidos euroescépticos de la derecha radical, que nunca habían estado en el gobierno, fueron los más votados en Francia, Reino Unido y Dinamarca. En la tabla 11.1 del apéndice de este capítulo se ofrece una lista de los partidos euroescépticos que se presentaron a las elecciones al Parlamento Europeo de 2014.

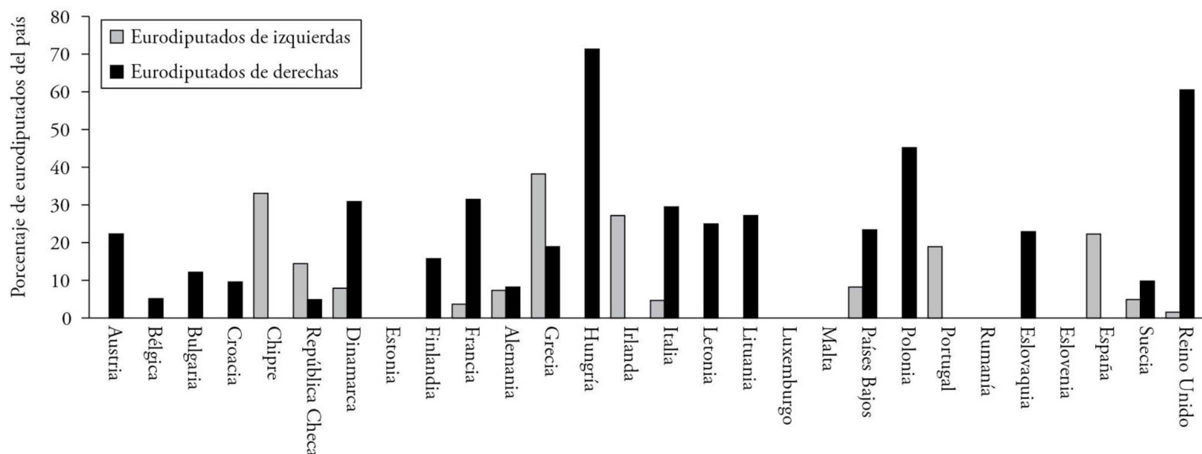


FIGURA 11.4. Diputados euroescépticos del Parlamento Europeo de 2014.

Por supuesto, no todos los partidos euroescépticos son iguales. El *euroescepticismo* puede definirse a grandes rasgos como un sentimiento de desaprobación respecto a la integración europea, y esta clasificación de los

partidos euroescépticos incluye tanto a los partidos euroescépticos «blandos» como a los «duros» (Taggart y Szczerbiak 2004). Los partidos euroescépticos suaves son los que aceptan la idea de la integración europea, pero se oponen a políticas específicas o a determinados aspectos institucionales de la UE, como SYRIZA en Grecia, el Partido Conservador en el Reino Unido o el Fidesz[81] en Hungría. Entre los partidos euroescépticos duros figuran los partidos que rechazan el proyecto de integración europea como tal, y tienden a propugnar una salida de su país de la UE, como el Partido de la Libertad de Austria y el UKIP de Gran Bretaña (véase Treib 2014; Hobolt y De Vries 2016). Los partidos calificados de euroescépticos en este capítulo pertenecen a ambas categorías, y han sido incluidos en la lista porque una proporción sustancial de su retórica de campaña y de su programa se dedicaba a una crítica de la UE[82]. La mayoría de los partidos euroescépticos se encuentran en los márgenes del espectro político izquierda-derecha, aunque unos pocos asumen posturas más centristas (como el Partido Conservador británico y el Partido Ley y Justicia polaco) o rechazan cualquier clasificación izquierda-derecha (como el Movimiento 5 Estrellas italiano).

Aunque esos partidos comparten una actitud crítica, o incluso hostil, hacia la Unión Europea, existen considerables variaciones en la naturaleza de sus posturas en el espectro izquierda-derecha, y por consiguiente también en sus puntos de vista sobre otras cuestiones, como la redistribución, la inmigración y las libertades civiles. Las posturas izquierda-derecha también se traducen en diferencias en su crítica a la UE. Las críticas de la derecha se centran tradicionalmente en el nacionalismo, y por consiguiente en una oposición a las amenazas externas contra la soberanía nacional y a la inmigración (Mair y Mudde 1998; Mudde 2007). Por el contrario, la crítica desde los partidos de izquierda de la UE tiene sus raíces en una ideología anticapitalista y en el llamamiento a una mayor intervención estatal y a una mayor redistribución tanto a nivel nacional como internacional. Sin embargo, aunque hay un abismo entre la derecha radical y la izquierda radical, ambas comparten una retórica euroescéptica, nacionalista y a menudo populista que trasciende los tradicionales alineamientos izquierda-derecha (Halikiopoulou *et al.* 2012). En el contexto de las elecciones al Parlamento Europeo de 2014, la preocupación sobre las amenazas a la soberanía nacional y la oposición a las instituciones y las política de la UE eran compartidas por partidos tanto de derechas como de

izquierdas, a menudo combinadas con una retórica populista y anti-*establishment*. Sin embargo, la retórica anti-inmigración era mucho más acusada en la derecha (sobre todo en Europa occidental), mientras que la retórica antiausteridad era más acusada en la izquierda. Esos temas de la oposición a los inmigrantes y al *establishment* también fueron cruciales en la campaña previa al referéndum británico sobre la pertenencia a la UE de 2016 que culminó con una exigua mayoría a favor de salir de la UE (Hobolt 2016).

Como se muestra en la figura 11.4, la mayoría de los partidos euroescépticos se encuentran en la derecha, a menudo en la extrema derecha. La popularidad de los partidos euroescépticos de la derecha radical es particularmente acusada en los Estados acreedores del norte de Europa: Austria, Dinamarca, Países Bajos, Finlandia y Reino Unido. La derecha euroescéptica también consiguió muy buenos resultados en Italia y Francia, así como en Europa central y oriental, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia y Eslovaquia. Sin embargo, también asistimos al éxito de los partidos euroescépticos de la izquierda radical en un puñado de países. Curiosamente, la izquierda euroescéptica consiguió buenos resultados en los países que padecieron los programas de austeridad más rigurosos, condicionados a los paquetes de rescate de sus respectivas economías, a saber Grecia, Chipre, España, Irlanda y Portugal, donde los partidos lograron una media del 24 por ciento de los votos.

Estos datos sobre los eurodiputados demuestran claramente el aumento del atractivo de los partidos euroescépticos en las elecciones al PE de 2014. Además, apuntan a importantes diferencias en sentido norte-sur y este-oeste: en el norte, más rico, los partidos de la derecha radical consiguieron muy buenos resultados. En el suroeste (e Irlanda), más pobres, donde la UE había impuesto condiciones de austeridad y reformas estructurales a cambio de crédito, los partidos de la izquierda radical consiguieron buenos resultados; mientras que hubo una notable ausencia de partidos de la derecha radical. En Europa central y oriental, los partidos euroescépticos de derechas generalmente consiguieron buenos resultados, aunque la apatía de los votantes fue más pronunciada que el vociferante euroescepticismo de esa parte de Europa.

¿Cómo se explica el apoyo a los partidos euroescépticos en las elecciones al PE de 2014? A menudo se considera que el comportamiento electoral en las elecciones al PE es un «voto de protesta»: una protesta contra el Gobierno

nacional en ejercicio, o incluso contra el rumbo de la integración europea. Dado que esas elecciones siguen siendo «de segundo orden», permiten a los votantes expresar su descontento con el *establishment* político y con el desempeño de las políticas sin las limitaciones que sienten los votantes cuando están eligiendo un gobierno nacional (Reif y Schmitt 1980; Van der Eijk y Franklin 1996; Hix y Marsh 2007). No obstante, eso no significa que las elecciones sean insignificantes. Las elecciones al PE cuentan, no solo para la formulación de las políticas en la UE, sino también como barómetro de las preferencias de los ciudadanos, y como «marcadores» en la política nacional. Por consiguiente, en el contexto de una crisis económica en Europa, el hecho de que los votantes apoyaran a los partidos de los márgenes del espectro político se nos antoja poco sorprendente. Pero sigue dejando numerosas preguntas sin responder: si el ascenso de los partidos de los márgenes fueran un voto de protesta, ¿contra qué estaban protestando los votantes? ¿Cómo varía ese fenómeno a lo largo y ancho de Europa?

Es posible responder a esas preguntas analizando el Estudio de las Elecciones Europeas (EES) 2014; una encuesta postelectoral con muestras representativas de cada uno de los 28 Estados miembros (Schmitt *et al.* 2015)[83]. Dicho estudio nos permite examinar los factores que llevaron a los ciudadanos a apoyar a los partidos euroescépticos por toda la UE. Yo examino el apoyo tanto a los partidos euroescépticos de izquierda como de derecha por el procedimiento de analizar las respuestas a una pregunta que figura en el EES: «¿Qué probabilidad hay de que alguna vez usted vote a este partido?», en una escala de 11 puntos. La clara ventaja de esta pregunta es que podemos medir al apoyo a los partidos euroescépticos entre *todos* los encuestados, y no solo entre los que votaron en las elecciones al PE[84]. Para examinar los determinantes de la opción del voto euroescéptico, en primer lugar medimos la posición socioeconómica del individuo por el procedimiento de incluir un conjunto de variables demográficas (sexo, edad, educación[85], ocupación[86] y desempleo), así como una variable que señala a los individuos adversamente afectados por la crisis[87]. En segundo lugar, incluyo variables que recogen las actitudes ideológicas del individuo respecto al Gobierno[88] y la economía[89]. En tercer lugar, recojo la ideología a través de una serie de preguntas sobre redistribución económica, inmigración y sobre lucha contra la delincuencia frente a las libertades civiles[90]. Por último, incluyo distintas preguntas que

recogen las actitudes frente a la integración europea[91] y las políticas de la UE en materia de redistribución transnacional[92], de integración fiscal[93] así como sobre la aprobación de la actuación de la UE durante la crisis[94]. También incluyo un medidor del conocimiento (objetivo) de la Unión Europea[95].

Esos predictores del apoyo se ilustran mejor trazando el gráfico de los efectos marginales que se derivan de un modelo de regresión lineal multinivel del apoyo a los partidos euroescépticos con interceptos aleatorios para el sistema político. En la figura 11.5 muestro los resultados de los modelos diferenciados para los partidos euroescépticos de izquierdas y de derechas, y para Europa occidental —que cuenta con unos sistemas de partidos más consolidados y una tradición democrática más larga—, así como para los países poscomunistas de Europa central y oriental, con unos sistemas de partidos menos consolidados y una menor relevancia de los asuntos de la UE. La figura muestra los efectos marginales (min-max) de cada una de las variables explicativas relevantes en el apoyo a los partidos euroescépticos (de 0 a 10) (manteniendo constantes todas las demás variables del modelo). Los resultados revelan llamativas semejanzas, pero también importantes diferencias en el apoyo a los partidos euroescépticos (de izquierda y de derecha) y entre las distintas regiones (Europa occidental y centro-oriental). Empezando por las semejanzas, podemos ver que las personas económicamente desfavorecidas tienden a apoyar más a los partidos euroescépticos: los que tienen empleos de clase trabajadora, los parados y los que se han visto adversamente afectados por la crisis. En otras palabras, los que se sienten más atraídos por los partidos euroescépticos son los «perdedores» de la integración europea y de la globalización. También cabe destacar que quienes apoyan a dichos partidos están generalmente descontentos con la actuación tanto de su gobierno nacional como de la Unión Europea. Eso sugiere que el voto euroescéptico es una protesta clásica contra el *establishment* político entre quienes sienten que los partidos mayoritarios les han dado la espalda, y entre quienes han sufrido más a raíz de la crisis.

En cuanto a las diferencias, advertimos que las motivaciones ideológicas para apoyar a dichos partidos varían considerablemente entre los distintos tipos de partidos y las distintas regiones. En lo que respecta a las preferencias izquierda-derecha, acaso no sea de extrañar que quienes apoyan a los partidos de derechas en Europa occidental se oponen tanto a la redistribución como a la

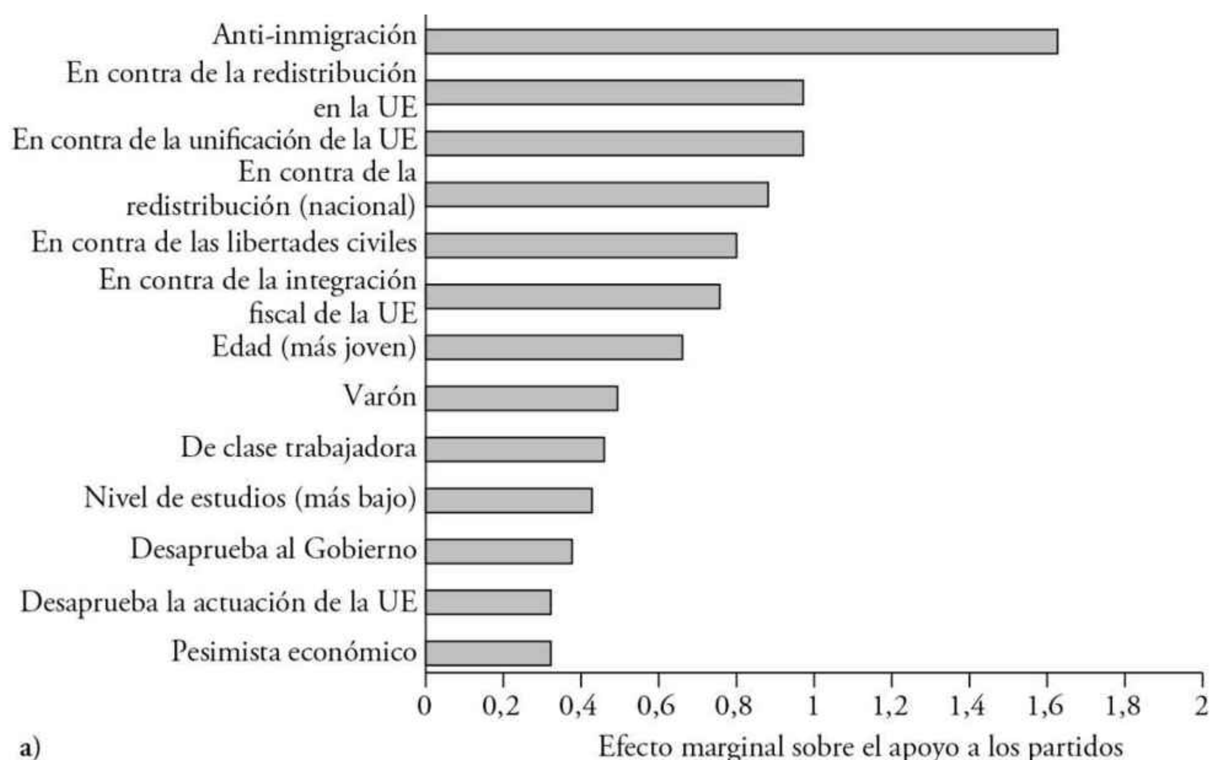
inmigración, mientras que el apoyo a los partidos euroescépticos de izquierdas en el oeste obedece a un conjunto muy distinto de actitudes: favorecer la inmigración y la redistribución de los ricos a los pobres. Por el contrario, en Europa central y oriental, esas consideraciones ideológicas eran mucho menos significativas como predictoras del apoyo a los partidos[96] (véanse las figuras 11.5b y 11.5d). La figura 11.5a muestra que las actitudes anti-inmigración fueron la motivación más importante del apoyo a los partidos euroescépticos de derechas, mientras que la figura 11.5c revela que las actitudes a favor de la redistribución fueron la motivación principal del apoyo a los partidos euroescépticos de izquierdas. Por supuesto, eso también es un reflejo de la retórica y de las posturas de dichos partidos en materia de políticas. Los partidos euroescépticos de derechas en Europa occidental a menudo han logrado relacionar con éxito su euroescepticismo con las preocupaciones más relevantes, como la inmigración (desde dentro y desde fuera de la UE), según ha puesto de manifiesto muy recientemente el referéndum británico sobre la pertenencia a la UE (véase Hobolt 2016). Por el contrario, el euroescepticismo de izquierdas ha estado vinculado a un programa antiausteridad.

Resulta sumamente interesante la relación entre las actitudes frente a la UE y el apoyo a los partidos euroescépticos. Cabría esperar que el euroescepticismo fuera un predictor crucial del apoyo tanto a los partidos de izquierda como a los de derecha, teniendo en cuenta que un rasgo distintivo de dichos partidos es su postura crítica sobre la integración europea. Sin embargo, no es así. Encontramos una fuerte correlación entre el euroescepticismo —la oposición a la unificación europea y a algunas políticas específicas de la UE— entre los simpatizantes de los partidos euroescépticos de derechas en Europa occidental. Sin embargo, las actitudes generales respecto a la integración europea *no* son un predictor significativo de apoyo a los partidos euroescépticos de izquierdas, como SYRIZA y Podemos. Si acaso, los simpatizantes de dichos partidos son más proeuropeos que los simpatizantes de los partidos mayoritarios. Además, los partidos de izquierdas favorecen claramente una mayor redistribución económica entre los Estados miembros de la UE (una preferencia que comparten con los simpatizantes de los partido euroescépticos de derechas de Europa central y oriental). Por añadidura, los simpatizantes de los partidos euroescépticos de izquierdas de Europa

occidental tienen un conocimiento mucho mayor de la Unión Europea que el votante medio.

Por consiguiente, las conclusiones sugieren que, lejos de ser un voto no comprometido y antieuropeo, el voto euroescéptico de izquierdas en Europa occidental es un llamamiento a una Europa diferente, con mayor solidaridad y redistribución dentro y fuera de las fronteras europeas. Los simpatizantes de los partidos euroescépticos en Europa oriental también están a favor de una mayor redistribución europea, y mantienen una postura crítica sobre la forma en que la UE está gestionando la crisis. Por el contrario, los simpatizantes de los partidos euroescépticos de derechas en Europa occidental están a favor de cerrar las fronteras, de menos integración y menos redistribución.

El último apartado examina las implicaciones para la legitimidad de la Unión Europea de esta diversidad de la respuesta pública a la crisis.



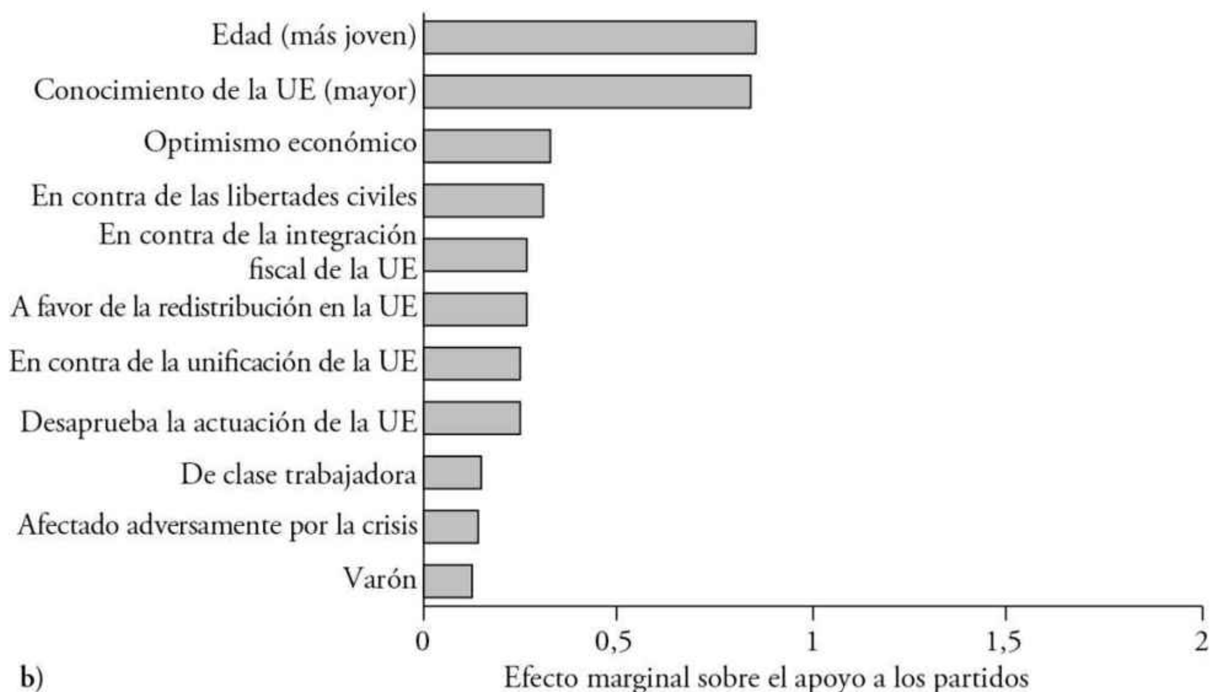
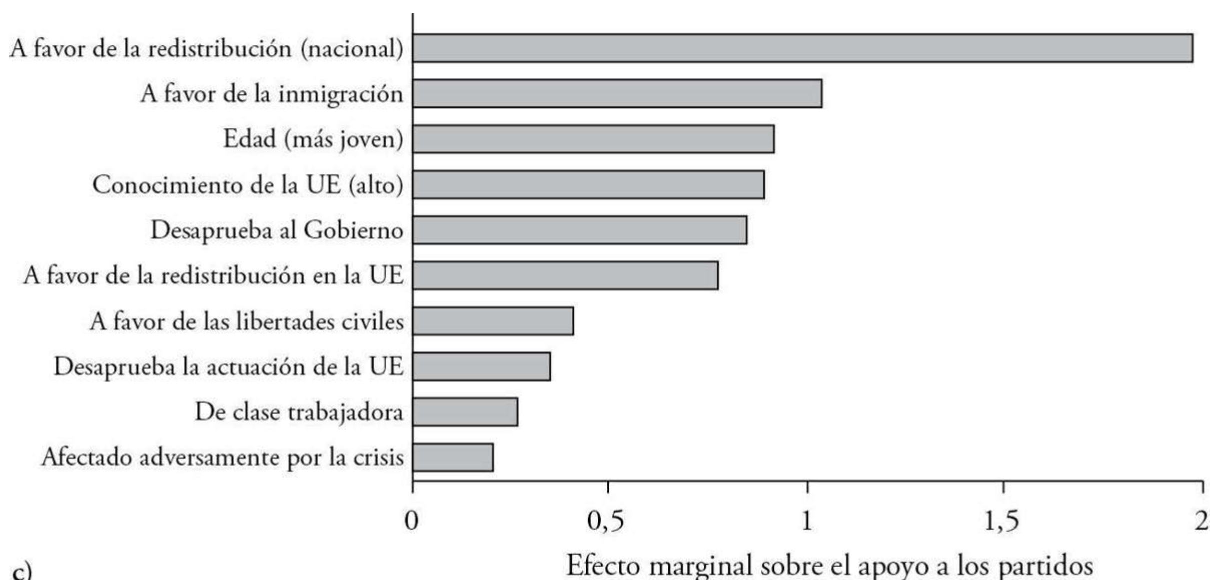


FIGURA 11.5. El votante euroescéptico: a) apoyo a los partidos euroescépticos de derechas (Europa occidental); b) apoyo a los partidos euroescépticos de derechas (Europa oriental); c) apoyo a los partidos euroescépticos de izquierdas (Europa occidental); d) apoyo a los partidos euroescépticos de izquierdas (Europa oriental).

Nota: gráficos del efecto marginal basados en modelos lineales jerárquicos del apoyo a los partidos euroescépticos.

Fuente: European Election Studies 2014 (véase Schmitt *et al.* 2015).



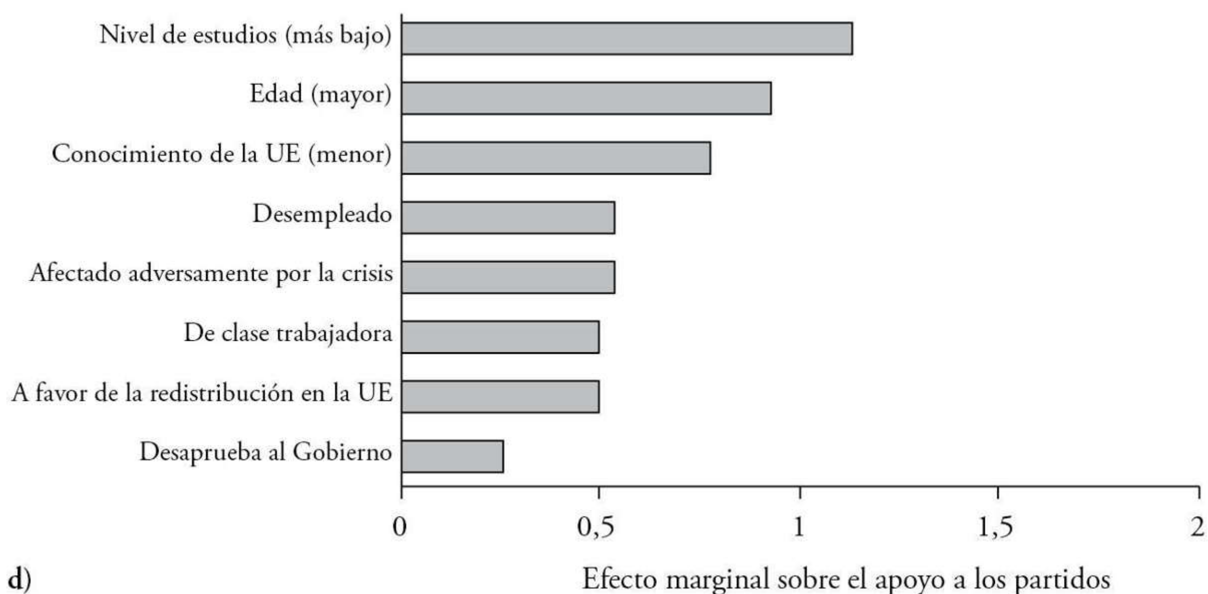


FIGURA 11.5. (*continuación*)

Conclusión

Este capítulo ha examinado la presión que ha ejercido la crisis del euro en la estructura democrática de la Unión Europea, ya frágil de por sí. Institucionalmente, ha debilitado ulteriormente las instituciones parlamentarias a nivel nacional y europeo, al incrementar los poderes de los Ejecutivos en

materia de formulación de las políticas fiscales y por el procedimiento de limitar el ámbito de las políticas de los gobiernos nacionales. Políticamente, la crisis ha traído consigo una disminución de la confianza en las instituciones europeas y nacionales, y un aumento del atractivo de los partidos euroescépticos de izquierdas y de derechas, tanto en las elecciones nacionales como en las europeas (véanse Hobolt y De Vries 2016; Hobolt y Tilley 2016). Si bien la crisis ha incrementado la relevancia y los debates sobre la Unión Europea, ello no ha conducido a un debate a escala europea sobre las distintas soluciones a la crisis en materia de políticas. Por el contrario, lo que sigue resonando con más fuerza es la cuestión de «más o menos integración europea», y no las diferentes opciones en materia de políticas para Europa. Así pues, las perspectivas para la política representativa en Europa son sumamente ambiguas. Un desafío crucial es que la crisis ha afectado a los Estados miembros de formas muy diversas. Algunos Estados miembros, sobre todo los que han sido objeto de un rescate, han sentido la crisis de una forma más aguda, no solo desde el punto de vista económico sino también en términos de las restricciones que les ha impuesto la Unión Europea. Otros Estados miembros, sobre todo del norte de Europa, han conservado una autonomía mucho mayor en términos de formulación de sus políticas fiscales, pero están preocupados por la carga financiera que supone el rescate de otros Estados miembros, así como por la inmigración en el seno de la UE, tal y como ha demostrado de una forma muy drástica el referéndum británico sobre la pertenencia a la UE de 2016.

Esas diferencias también se reflejan en la divergencia de las respuestas públicas a la crisis. Puede advertirse una disminución de la confianza en la Unión Europea por toda la UE; sin embargo, las soluciones que prefieren unos y otros son muy diferentes. Dentro de la eurozona, el apoyo a la moneda única ha seguido siendo alto, mientras que se ha desplomado fuera de la eurozona. Sin embargo, las divisiones norte-sur están aumentando dentro de dicha zona. El apoyo a la UE siempre se ha basado en gran parte en la idea de que la integración europea traería consigo una mayor prosperidad para todos sus Estados miembros, más que una redistribución sustancial entre ellos. La crisis ha puesto en cuestión esa premisa básica, no solo debido a la gravedad de la situación económica, sino también a causa de la evidente necesidad de apoyo financiero, por lo menos a corto plazo, para algunos Estados miembros. El

atractivo electoral de los partidos euroescépticos del norte de Europa, que reclaman menos solidaridad, en contraste con la exigencia de mucha más solidaridad por los partidos del sur del continente, ilustra meridianamente la dificultad de cualesquiera reformas en Europa que requieran una mayor integración fiscal y un aumento de las transferencias entre los Estados miembros.

La merma de la confianza en la UE y el apoyo a los partidos euroescépticos no va a modificar, ni tan siquiera a socavar, la formulación de las políticas en la Unión Europea a corto plazo. Sin embargo, el giro de los acontecimientos ha afectado profundamente a numerosos sistemas políticos nacionales, al concederles a los partidos radicales una importante base de apoyo, y al enviar el mensaje a los gobiernos de que muchos votantes deseaban un rumbo diferente para Europa. En Gran Bretaña, el éxito del UKIP en las elecciones europeas contribuyó a la decisión que tomó el Partido Conservador de celebrar un referéndum sobre la permanencia de Gran Bretaña en la UE, que condujo a la decisión de abandonarla (Hobolt 2016). En Grecia, el descontento de la gente con sus partidos mayoritarios y con la austeridad impuesta por la troika dio lugar a la elección de un Gobierno encabezado por SYRIZA, que complicó las negociaciones con los demás socios de la UE. En el primer caso, el descontento obedecía a un deseo de *menos* redistribución e inmigración paneuropeas, mientras que en el segundo, los votantes querían *más* redistribución y solidaridad europea. El hecho de que las visiones a favor de una reforma de la UE difieran de una forma tan radical de una nación a otra (y dentro de cada país) apunta a los desafíos que nos esperan a la hora de encontrar soluciones comunes para Europa. Más que nunca, Europa necesita encontrar soluciones comunes para los problemas económicos, geopolíticos y en materia de políticas comunes, pero también hay que tener en cuenta que los gobiernos dependen cada vez más de la legitimidad pública para poner en práctica dichas soluciones.

Referencias

Bellucci, P., Costa Lobo, M. y Lewis-Beck, M. S. (2012), «Economic crisis and elections: the European periphery», *Electoral Studies* 31(3), pp. 469-471.

Cramme, O. y Hobolt, S. B. (eds.) (2014), *Democratic Politics in a European Union under Stress*, Oxford, Oxford University Press.

De Grauwe, P. (2011), «Managing a fragile eurozone», *CESifo Forum* 12(2), p. 40ä5.

— (2013), *The Economics of Monetary Union*, 9.ª ed. Oxford, Oxford University Press.

De Vries, C. E. (2007), «Sleeping giant: fact or fairytale? How European integration affects national elections», *European Union Politics* 8(3), pp. 363-385.

De Vries, C. E., Van der Brug, W., Van Egmond, M. H. y Van der Eijk, C. (2011), «Individual and contextual variation in EU issue voting: the role of political information», *Electoral Studies* 30(1), pp. 16-28.

De Witte, F. y Dawson, M. (2013), «Constitutional balance in the EU after the euro-crisis», *Modern Law Review* 76(5), pp. 817-844.

Føllesdal, A. y Hix, S. (2006), «Why there is a democratic deficit in the EU: a response to Majone and Moravcsik», *Journal of Common Market Studies* 44(3), pp. 533-562.

Habermas, J. (2012), *The Crisis of the European Union: A Response*, Cambridge, Polity.

Halikiopoulou, D., Nanou, K. y Vaslopoulou, S. (2012), «The paradox of nationalism: the common denominator of radical right and radical left euroscepticism», *European Journal of Political Research* 51(4), pp. 504-539.

Harteveld, E., De Vries, C. E. y Van der Meer, T. (2013), «In Europe we trust? Exploring three logics of trust in the European Union», *European Union Politics* 14(4), pp. 542-565.

Hix, S. (2008), *What's Wrong with the European Union and How to Fix It*, Cambridge, Polity.

— (2014), «Democratizing a macroeconomic union in Europe», en Cramme, O. y Hobolt, S. B. (eds.), *Democratic Politics in a European Union under Stress*, Oxford, Oxford University Press, pp. 180-198.

Hix, S. y Høyland, B. (2011), *The Political System of the European Union*, 3.ª ed., Basingstoke, Palgrave Macmillan [*Sistema político de la Unión Europea*, Madrid, Mc Graw-Hill, 2012].

Hix, S. y Marsh, M. (2007), «Punishment or protest? Understanding European Parliament elections», *The Journal of Politics* 69(2), pp. 495-510.

Hix, S., Noury, A. y Roland, G. (2007), *Democratic Politics in the European Parliament*, Cambridge, Cambridge University Press.

Hobolt, S. B. (2014a), «Public attitudes towards the euro crisis», en Cramme, O. y Hobolt, S. B. (eds.), *Democratic Politics in a European Union under Stress*, Oxford, Oxford University Press, pp. 48-66.

— (2014b), «A vote for the President? The role of Spitzenkandidaten in the 2014 European Parliament elections», *Journal of European Public Policy* 21(10), pp. 1528-1540.

— (2016), «The Brexit vote: a divided nation, a divided continent», *Journal of European Public Policy* 23(9), pp. 1259-1277.

Hobolt, S. B. y De Vries, C. E. (2016), «Turning against the union? The impact of the crisis on the eurosceptic vote in the 2014 European Parliament elections», *Electoral Studies* 44, pp. 504-514.

Hobolt, S. B. y Leblond, P. (2013), «Economic insecurity and support for the euro», en Bermeo, N. y Bartels, L. (eds.), *Mass Politics in Tough Times: Opinions, Votes and Protest in the Great Recession*, Nueva York, Oxford University Press.

Hobolt, S. B. y Spoon, J-J. (2012), «Motivating the European voter: parties, issues and campaigns in European Parliament elections», *European Journal of Political Research* 51(6), pp. 701-727.

Hobolt, S. B. y Tilley, J. (2014), *Blaming Europe? Responsibility without Accountability in the European Union*, Oxford, Oxford University Press.

— (2016), «Fleeing the centre: the rise of challenger parties in the aftermath of the euro crisis», *West European Politics* 39(5), pp. 971-1010.

Hobolt, S. B., Spoon, J-J. y Tilley, J. (2009), «A vote against Europe? Explaining defection at the 1999 and 2004 European Parliament elections», *British Journal of Political Science* 39(1), pp. 93-115.

Hooghe, L. y Marks, G. (2009), «Postfunctionalism: a postfunctionalist theory of European integration: from permissive consensus to constraining dissensus», *British Journal of Political Science* 39(1), pp. 1-23.

Kriesi, H. y Grande, E. (2014), «Political debate in a polarising union», en Cramme, O. y Hobolt, S. B. (eds.), *Democratic Politics in a European Union under Stress*, Oxford, Oxford University Press, pp. 67-86.

Laffan, B. (2014), «Testing times: the growing primacy of responsibility in the euro area», *West European Politics* 37(2), pp. 270-287.

Lindberg, L. y Scheingold, S. (1970), *Europe's Would-Be Polity*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.

Lobo, M. C. y Lewis-Beck, M. S. (2012), «The integration hypothesis: how the European Union shapes economic voting», *Electoral Studies* 31(3), pp. 522-528.

Magalhaes, P. (2014), «The elections of the Great Recession in Portugal: performance voting under blurred responsibility for the economy», *Journal of Elections, Public Opinion and Parties* 24(2), pp. 180-202.

Mair, P. y Mudde, C. (1998), «The party family and its study», *Annual Review of Political Science* 1, pp. 211-229.

Majone, G. (1996), *Regulating Europe,* Londres, Routledge.

— (2012), «Rethinking European integration after the debt crisis», University College, Londres, The European Institute, ponencia de trabajo n.º 3.

Mudde, C. (2007), *The Populist Radical Right in Europe,* Cambridge, Cambridge University Press.

Reif, K. y Schmitt, H. (1980), «Nine second-order national elections – a conceptual framework for the analysis of European election results», *European Journal for Political Research* 8(1), pp. 3-44.

Rittberger, B. (2005), *Building Europe's Parliament: Democratic Representation Beyond the Nation State,* Oxford, Oxford University Press.

Scharpf, F. (2014), «Political legitimacy in a non-optimal currency area», en Cramme, O. y Hobolt, S. B. (eds.), *Democratic Politics in a European Union under Stress*, Oxford, Oxford University Press, pp. 19-47.

Schmitt, H. (2005), «The European Parliament elections of June 2004: still second-order?», *West European Politics* 28(3), pp. 650-679.

Schmitt, H., Hobolt, S. B., Popa, S. A. y Teperoglou, E. (2015), «European Parliament Election Study 2014, Voter Study», Colonia, GESIS, archivo de datos, ZA5160 Data file Version 1.0.0, doi:10.4232/1.5160.

Schmitter, P. C. (2000), *How to Democratize the European Union... and Why Bother?* Lanham, Rowman & Littlefield.

Taggart, P., y Szczerbiak, A. (2004), «Contemporary euroscepticism in the party systems of the EU candidate states of central and eastern Europe», *European Journal of Political Research* 43(1), pp. 1-27.

Treib, O. (2014), «The voter says no, but nobody listens: causes and consequences of the eurosceptic vote in the 2014 European elections», *Journal of European Public Policy* (21)10, pp. 1541-1554.

Van der Eijk, C. y Franklin, M. (1996), *Choosing Europe? The European Electorate and National Politics in the Face of Union,* Ann Arbor, University of Michigan Press.

White, J. (2014), «Politicising Europe: the challenge of executive discretion», en O. Cramme, O. y Hobolt, S. B. (eds.), *Democratic Politics in a European Union under Stress*, Oxford, Oxford University Press, pp. 87-102.

Apéndice

TABLA 11.1 Partidos euroescépticos en las elecciones al Parlamento Europeo de 2014

País	*Partidosa*	*Porcentaje de voto euroescéptico de izquierdas*	*Eurodiputados*	*Porcentaje de voto euroescéptico de derechas*	*Eurodiputados*
Austria	Partido de la Libertad [D]; EUStop [D]; Coalición por Otra Europa [I]	2,1	0	22,5	4
Bélgica	Vlaams Belang [D]; PTB-GO! [I]	2,0	0	4,3	1
Bulgaria	VMRO-BND/Bulgaria sin Censura [D]b; Frente Nacional [D]; ATAKA [D]	—	—	16,7	2
Croacia	Partido Croata de los Derechos [D]	—	—	c	1
Chipre	Partido Progresista de los Trabajadores [I]; ELAM [D]	27,0	2	2,7	0

País	*Partidosa*	*Porcentaje de voto euroescéptico de izquierdas*	*Eurodiputados*	*Porcentaje de voto euroescéptico de derechas*	*Eurodiputados*
República Checa	Partido Comunista [I]; Partido de los Ciudadanos Libres[D]; Amanecer de la Democracia Directa [D]	11,0	3	8,4	1
Dinamarca	Partido Popular Danés [D]; Movimiento Popular contra la UE [I]	8,1	1	26,6	4
Estonia	Partido Conservador Popular de Estonia [D]	—	—	4,0	0
Finlandia	Partido de los Finlandeses [D]	—	—	12,9	2
Francia	Frente Nacional [D]; Frente de Izquierdas [I]; Francia Despierta [D]	6,3	3	28,7	23
Alemania	Alternativa por Alemania [D]; Partido de la Izquierda [I]; Partido Democrático Nacional [D]	7,40	7	8,1	8

País	*Partidosa*	*Porcentaje de voto euroescéptico de izquierdas*	*Eurodiputados*	*Porcentaje de voto euroescéptico de derechas*	*Eurodiputados*
Grecia	SYRIZA [I]; Amanecer Dorado [D]; KKE [I]; ANEL [D]; Alerta Popular Ortodoxa [D]	32,7	8	15,5	4
Hungría	Fidesz [D]; JOBBIK [D]	—	—	66,1	15
Irlanda	Sinn Fein [I]	19,5	3	—	—
Italia	Movimiento 5 Estrellas [D]c; Liga Norte [D]; La Otra Europa con Tsipras [I]	4,00	3	27,3	22
Letonia	Alianza Nacional [D]; Unión de Verdes y Agricultores [D]	—	—	22,5	2
Lituania	Orden y Justicia [D]; LLRA [D]	—	—	22,3	3
Luxemburgo	Alternativa para la Reforma Democrática [D]	—	—	7,5	0
Malta	—	—	—	—	—

País	*Partidosa*	*Porcentaje de voto euroescéptico de izquierdas*	*Eurodiputados*	*Porcentaje de voto euroescéptico de derechas*	*Eurodiputados*
Países Bajos	Partido de la Libertad [D]; Partido Socialista [I]; CU–SGP [D]	9,60	2	21,0	6
Polonia	Ley y Justicia[D]; Congreso de la Nueva Derecha [D]; Polonia Unida [D]; Derecha de la República [D]	—	—	42,9	23
Portugal	Coalición Democrática Unida [I]; Bloque de Izquierdas [I]	18,6	4	—	—
Rumanía	Partido Popular – Dan Diaconescu [I]; Partido de la Gran Rumanía [D]	03,7	0	02,7	0
Eslovaquia	Gente Corriente y Personalidades Independientes [D]; Nova [D]; Libertad y Solidaridad [D]; Partido Nacional Eslovaco [D]	—	—	24,6	3

País	*Partidosa*	*Porcentaje de voto euroescéptico de izquierdas*	*Eurodiputados*	*Porcentaje de voto euroescéptico de derechas*	*Eurodiputados*
Eslovenia	Izquierda Unida [I]; Partido Nacional Esloveno [D]	05,5	0	04,0	0
España	Izquierda Unida [I]; Podemos [I]; Los Pueblos deciden [I]	20,1	12	—	—
Suecia	Demócratas Suecos [D]; Partido de la Izquierda [I]	06,3	1	09,7	2
Reino Unido	UKIP [D]; Partido Conservador [D]; Sinn Fein [I]; Partido Democrático Unionista [D]	00,7	1	50,6	44
Total eurodiputados			*50*		*170*

Notas:

[a] Tan solo se han incluido los partidos con más del 2 por ciento de los votos o con 1 eurodiputado. I = izquierda, D = derecha.

[b] VMRO–BND formó una coalición con Bulgaria sin Censura, un partido euroescéptico moderado, y otros partidos menores, y sus dos eurodiputados se integraron en el grupo parlamentario conservador y reformista, euroescéptico.

[c] El Partido Croata de los Derechos del dr. Ante Starčević (HPS AS) formó una alianza electoral con otros tres partidos. El eurodiputado del HPS AS forma parte del grupo parlamentario conservador y reformista, mientras que los demás miembros de la coalición se integraron en el Grupo Popular Europeo. La coalición recibió el 41 por ciento de los votos.

79 Encuesta PEW Global Attitudes, primavera de 2012: «Ahora, pensando en alguna posible preocupación económica para el país: ¿considera usted que el poder que tienen Alemania y otros países de la Unión Europea sobre nuestra economía supone una grave amenaza, una leve amenaza o ninguna amenaza para el bienestar económico de (país donde se realiza la encuesta)?».

80 Tanto en Dinamarca como en Suecia, sus gobiernos estaban a favor de adoptar el euro, pero el electorado rechazó la propuesta en sendos referendos en 2000 y 2003.

81 Fidesz es un caso insólito entre los partidos euroescépticos, ya que pertenece al proeuropeo Partido Popular Europeo; no obstante, la retórica de su líder, Viktor Orbán, se ha ido volviendo cada vez más hostil hacia la UE (por ejemplo, Orbán comparaba a los burócratas de la UE con los *apparatchiks* soviéticos). Orbán ha calificado su postura de «eurorrealista», más que de «euroescéptica».

82 La clasificación que se muestra en el Apéndice de este capítulo ha sido cotejada con las valoraciones de los expertos del Chapel Hill Expert Survey, así como con otros trabajos académicos sobre los partidos euroescépticos (por ejemplo, Treib 2014). Véase también Hobolt y De Vries (2016).

83 Se entrevistó a aproximadamente a 1.100 encuestados en cada país miembro de la UE, con un total de 30.064 encuestados. El EES 2014 fue realizado por TNS Opinion entre el 30 de mayo y el 27 de junio de 2014. Todas las entrevistas se hicieron cara a cara. Aquí puede encontrarse más información: http://europeanelectionstudies.net/european-election-studies/ees-2014-study/voter-study-2014, donde también figura el cuestionario del EES.

84 También ajusté los modelos con la opción votada en las elecciones al PE como variable dependiente (1= partido euroescéptico de izquierdas / euroescéptico de derechas) y en esos modelos las mismas variables explicativas resultan significativas.

85 La edad a la que concluyó su educación a tiempo completo.

86 Variables ficticias para los encuestados con una ocupación de clase trabajadora (trabajo manual sin cualificar o cualificado) y en un empleo profesional o directivo.

87 Pérdida de ingresos y/o de empleo en su hogar a lo largo de los últimos 24 meses.

88 Desaprobación de la «trayectoria del Gobierno hasta la fecha».

89 Situación económica general a lo largo de los próximos 12 meses en el país.

90 Oposición a la redistribución de riqueza de los ricos a los pobres en el país; oposición a una política restrictiva en materia de inmigración; a favor de restringir los derechos a la privacidad a fin de combatir la delincuencia.

91 Oposición a la «unificación europea».

92 Desacuerdo con la afirmación: «En tiempos de crisis, es deseable que [país] preste ayuda financiera a otro Estado miembro de la Unión Europea que padezca graves dificultades económicas y financieras».

93 Oposición a la autoridad de la UE sobre las políticas económicas y presupuestarias de los Estados miembros de la UE.

94 Desaprobación de «las medidas tomadas por la UE durante los últimos 12 meses».

95 Una escala basada en las respuestas correctas a seis preguntas de conocimientos fácticos sobre la UE y los principales candidatos.

96 Pero obsérvese que las actitudes favorables a la redistribución son un predictor significativo del apoyo a los partidos euroescépticos también en Europa central y oriental.

CAPÍTULO 12

LOS RELATOS DE LA RESPONSABILIDAD: LA POLÍTICA ALEMANA EN LA CRISIS DE LA DEUDA GRIEGA

Claus Offe

Con el fin de crear un marco para el análisis del papel de Alemania en la crisis de la deuda de la eurozona, todavía en curso y sin resolver, empezaré con un breve repaso al fenómeno conocido como el euro. El euro es el sistema monetario de la Unión Europea. Era un régimen que, junto con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y diversos instrumentos adoptados con posterioridad a fin de controlar las políticas fiscales y la viabilidad de los sistemas bancarios de los Estados miembros, les somete a un marco unitario de normas a las que deben ajustarse las políticas monetarias, fiscales y comerciales, y que también afectan al margen de maniobra de sus políticas sociales. Al ingresar en la Unión, todos los Estados miembros (con la excepción ya intrascendente del Reino Unido) se han comprometido a adoptar la moneda única en algún momento, o a asignar a su divisa nacional un tipo de cambio fijo con el euro, como es el caso de Dinamarca. Ese compromiso con la moneda única es vinculante para todos los miembros del grupo que han adoptado el euro, el eurogrupo, independientemente de las enormes diferencias entre sus tradiciones políticas e institucionales, sus niveles de desarrollo y desempeño económico, y sus culturas económicas.

El euro como ideología

El euro es también lo que en la tradición marxista se denomina una «ideología»: un conjunto de percepciones tendenciosamente erróneas de las realidades socioeconómicas junto con las falsas esperanzas y promesas que

sugieren las apariencias que suscitan esas realidades. Como ocurre con todas las ideologías, sus interesados defensores, es decir quienes van a tener la posibilidad de beneficiarse de que la ideología sea aceptada de forma cuasi universal como un sistema válido de creencias, tienen que hacer frente al riesgo de un momento de la verdad cuando queden en evidencia las percepciones erróneas que la integran y cuando se vean frustradas las esperanzas asociadas con ellas. Durante un largo periodo anterior al régimen del euro, los expertos de fuera de la UE, sobre todo entre los representantes de todas las escuelas de pensamiento económico en Estados Unidos, han proclamado sus graves pero desatendidas advertencias de que ese momento iba a llegar más pronto que tarde.

¿Cuáles eran las promesas y las esperanzas, invocadas por los tranquilizadores neologismos de la jerga del euro, como «inclusión», «cohesión», el «modelo social europeo» y la «economía basada en el conocimiento», que se le atribuyeron a la moneda única? Una idea directriz era la de un «terreno de juego llano» que se crearía por la presión que iba a ejercer el régimen monetario sobre las economías relativamente atrasadas de la UE. Se pensaba en el euro como en una saludable fuerza modernizadora que iba a incentivar, y al mismo tiempo a permitir, que los rezagados en materia de productividad, en combinación con las transferencias que se les concedían desde los fondos estructurales de la UE (menos del 1 por ciento del presupuesto de la UE), mejoraran su nivel de desempeño económico de forma que gradualmente fueran aproximándose al nivel de las economías europeas más avanzadas. También se creía que el euro era un instrumento para restar poder al duro régimen de estabilidad que el Bundesbank alemán había impuesto a la economía de Europa y sustituirlo por una alternativa más propicia para el empleo. El esperado efecto de modernización se lograría por el procedimiento de atarle las manos a los rezagados de la productividad: mientras los países tuvieran una moneda nacional y pudieran gestionar sus propias políticas monetarias nacionales, siempre podrían ajustar sus desequilibrios comerciales derivados de sus desventajas competitivas por el procedimiento, utilizado a menudo, de reducir el valor exterior de su moneda, a fin de abaratar sus exportaciones y encarecer sus importaciones. En otras palabras, los

rezagados podían adaptarse a y vivir con unos niveles más bajos de productividad por el procedimiento de modificar el valor exterior de su divisa. Una vez que adoptan la moneda única, esa opción queda descartada. Ahora la única forma de mantener o incluso de incrementar su productividad en el comercio internacional consiste en pasar de la devaluación externa a la devaluación «interna», lo que significa el recorte del gasto público y de los costes laborales. Aquí la variable económica clave es la del *coste unitario de la mano de obra*, que es un indicador del desempeño económico que relaciona el *coste* de la mano de obra con su *productividad*. El otro indicador de lo bien que se comporta una economía nacional es el ratio de la deuda soberana respecto al PIB. Dado que un aumento de la productividad de la mano de obra presupone inversión privada y pública (ya que habitualmente no se dispone de un volumen adecuado de inversión a corto plazo), lo normal es que las medidas se centren en los costes —salarios, pensiones, servicios públicos— como parámetro de acción de las políticas para incrementar la competitividad, lo que, además de diezmar la demanda agregada, habitualmente también exacerba la conflictividad política dentro del país y pone en peligro la estabilidad política. Además, es perfectamente posible que las perspectivas de una disminución de la demanda perjudiquen a la inversión a medio plazo. Debido a estos factores causales, la moneda única puede dejar económicamente indefensos a los países en el marco de la economía radicalmente «abierta» de la UE y su movilidad institucionalizada de los factores; y eso es exactamente lo contrario de «allanar» el terreno de juego del comercio.

En lo que respecta a las economías nacionales, como la de Alemania, con un nivel más avanzado de productividad (así como con un sistema institucionalizado de moderación salarial), la moneda única tiende a facilitar su *ulterior* mejora relativa. Mientras esas economías funcionen con su divisa nacional, están sometidas a un mecanismo de castigo automático del que se ven liberadas con la implantación de la moneda única. Porque a medida que un país incrementa su superávit de exportaciones, el valor exterior de su divisa nacional se va apreciando, los bienes que exporta se encarecen, las ventas en el extranjero de los bienes exportados se estancan o

disminuyen, y el superávit de exportaciones acaba siendo autolimitador. Sin embargo, no es el caso de las exportaciones que se pagan en euros, teniendo en cuenta que no todos los miembros del eurogrupo presentan un superávit por cuenta corriente en su comercio con el mundo exterior a la eurozona. Los países que no tienen superávit están ayudando indirectamente a los países con un buen comportamiento exportador a evitar el efecto autolimitador, y les permiten conseguir un superávit de exportaciones aún mayor (con el efecto concomitante de mejora del empleo nacional y crecimiento económico) que nunca podrían lograr sobre la base de su propia divisa nacional. Una vez más, el euro pone en marcha una dinámica que, en ausencia de unas contramedidas compensatorias de una magnitud adecuada, tiene como consecuencia un terreno de juego cada vez más inclinado, en vez de nivelado: el régimen de la moneda única favorece a las economías altamente competitivas e intensivas en exportación y castiga a los países rezagados en materia de productividad y competitividad.

Una segunda promesa de la moneda única era la perspectiva de que el terreno de juego no solo iba a hacerse más llano sino que en conjunto iba a *ascender* en la escala de prosperidad, beneficiando a todos sus miembros. Ese presupuesto optimista se basaba en la expectativa de que un mercado plenamente integrado de aproximadamente 500 millones de personas, con las cuatro libertades de circulación (personas, mano de obra, capital y servicios) en vigor, y con una normativa para la eliminación de las barreras comerciales arancelarias y no arancelarias, generaría un «dividendo económico de la integración» universalmente beneficioso. A medida que aumenta el tamaño del mercado, también crecen los beneficios que pueden cosecharse gracias a las economías de escala. Con la creciente división del trabajo y una mayor especialización entre las economías nacionales, el traslado de un país a otro de las cadenas de producción, algo que también facilita el régimen de fronteras abiertas de Schengen, incrementaría ulteriormente la productividad. En este escenario, el papel de la moneda común sería el de garante de unos tipos de cambio fijos, o mejor dicho de un sistema que deja anticuados los tipos de cambio dentro de la eurozona, y con ello una mayor fiabilidad del cálculo de los costes y los precios. Si bien una parte de este razonamiento se ha hecho realidad, y pese a que

indudablemente ha habido un dividendo general gracias a la integración (por difícil que resulte cuantificarlo), su reparto ha sido sumamente desigual tanto en el espacio como en el tiempo. A mediados de la década de 2010, la UE apenas se ha recuperado de la Gran Recesión de 2008, y ha alcanzado, como media, la cuantía de su PIB anterior a 2008, pero las tasas de crecimiento generales siguen disminuyendo, y la distancia entre las regiones económicas prósperas y atrasadas dentro de la UE está aumentando (igual que la desigualdad de ingresos dentro de la mayoría de los Estados miembros), y no se vislumbran ni parecen probables nuevos impulsos vigorosos, según afirma un número cada vez mayor de voces expertas que pronostican una era de «estancamiento secular» (Gordon 2016). En 2016, la demanda real en la eurozona fue un 2 por ciento menor que en 2008, y el ahorro total supera con mucho la inversión total en la economía «real», un fenómeno que ahora a menudo se denomina «superabundancia de ahorro». Todas esas tendencias aleccionadoras tienen unas implicaciones sombrías para la base impositiva de los gobiernos nacionales y para las perspectivas de poder sobrellevar la deuda soberana, para la situación del empleo y para la estabilidad del sistema bancario de la eurozona, que padece una carga absolutamente insostenible de préstamos dudosos[97].

Las dos promesas incumplidas del régimen monetario del euro —su incapacidad de crear un terreno de juego llano y de fomentar un reparto uniforme de los beneficios de la prosperidad— han dividido profundamente a los países y regiones de la eurozona en dos bandos, el de los perdedores y el de los ganadores. El caso más claro del primer bando es Grecia, y del segundo, Alemania. Por consiguiente, la interacción entre ambos es el objeto de este capítulo.

Una tercera idea asociada a la adopción del euro era que, una vez establecido, iba a generar un nivel de confianza de todas las partes implicadas —los Gobiernos nacionales, los bancos, los inversores, el comercio internacional, los consumidores— que harían de la moneda única un fenómeno permanente y prácticamente irreversible. Sí, el régimen de la moneda ya es irreversible, no gracias a su comportamiento satisfactorio ni al cumplimiento de las expectativas, sino debido a los incalculables, y en

cualquier caso gigantescos y prohibitivos, riesgos de cualquier intento serio de abandonarlo, ya sea por parte de los Estados miembros a título individual o del área monetaria en su conjunto. No hay ningún camino establecido y acordado por el que un Estado miembro de la eurozona pueda salir o ser expulsado de ella. Además, la complejidad de poner en práctica la salida de un país, por no hablar de la abolición del régimen monetario del euro en su conjunto, probablemente llevaría una cantidad inmensa de tiempo (como puede contribuir a ilustrar el caso del *brexit*, mucho más fácil) y al mismo tiempo requeriría un hecho consumado de la noche a la mañana imprescindible para adelantarse a las maniobras especulativas. Además, ¿quién optaría seriamente (y no como un mero latiguillo de la propaganda populista) por salir de la moneda común? Probablemente no los perdedores del régimen: tendrían que devaluar su nueva divisa nacional para recuperar su competitividad, lo que a su vez provocaría que la carga de su deuda en euros se hiciera aún más pesada; y además renunciarían a las ventajas económicas de pertenecer a la eurozona que veíamos anteriormente. Si alguno de los miembros saliera «voluntariamente», otros estarían desesperados por convencer (e incluso pagar) a ese miembro para que desistiera de hacerlo, ya que los efectos indirectos sobre los demás, transmitidos por los movimientos especulativos de los bancos, se verían como potencialmente perniciosos por sus consecuencias adversas. Y tampoco los países ganadores como Alemania considerarían la posibilidad de abandonar la eurozona, debido a la subvención indirecta a sus exportaciones que obtienen en calidad de miembros. Así pues, parece bastante seguro concluir que el euro va a seguir existiendo, aunque sobre todo se deba a que sus miembros están literalmente atrapados en un sistema sin precedentes históricos por el que diecinueve Estados han dejado de tener su propio banco central, mientras que un banco central, el Banco Central Europeo, (todavía) no tiene su correspondiente Estado federal (Offe 2016).

Los críticos del régimen del euro han argumentado de forma convincente que la secuencia que se adoptó en su construcción es exactamente la inversa de la que habría recomendado un diseñador racional de una integración monetaria. Probablemente ese diseñador habría empezado por la integración de las políticas fiscales de los Estados miembros, que habría concluido con

la investidura de un ministro de Hacienda europeo, dotado de sus propias competencias sobre fiscalidad, gasto y crédito, con la autorización del Parlamento Europeo. Tras el establecimiento de un presupuesto integrado de ese tipo, podría utilizarse para llevar a cabo políticas económicas y sociales concebidas para que la UE estuviera preparada para los riesgos, perfectamente previsibles, de la integración monetaria. Y únicamente después de que ese estado de preparación estuviera asegurado, se darían las circunstancias idóneas para adoptar una moneda común. Delegar a nivel de la UE las competencias en materia fiscal, económica y de políticas sociales es una precondición indispensable para hacer realidad lo que en su ausencia no deja de ser una suposición frívola —la suposición de que «una talla vale para todos», y de que todos los Estados miembros de la eurozona pueden funcionar igual de bien bajo un régimen monetario que estipula un único *tipo de cambio*, así como un único *tipo de interés* para todos ellos. Mientras los costes unitarios de la mano de obra no sean aproximadamente iguales entre las economías participantes, las que cuenten con una estructura de costes más favorable arrastrarán a las demás a un déficit estructural por cuenta corriente, y a un endeudamiento cada vez mayor, frente al que se verían indefensas. Ese es el fundamento del poderío económico alemán: la moderación salarial de los sindicatos, el declive de la negociación salarial sectorial, y la estrecha integración de la industria alemana con los países de Europa central y oriental, con salarios más bajos, todo ello unido a la productividad de su mano de obra, superior a la media, ha conferido una ventaja[98] a la economía alemana de la que disfrutan sus protagonistas a expensas de la mayoría de los demás países de la eurozona, y en particular de los países periféricos del sur (Kundnani 2014). Esa ventaja ha contribuido a mejorar los datos de crecimiento y empleo de la economía alemana, lo que ha provocado, como ulterior diferencia estructural, una migración masiva de mano de obra cualificada («fuga de cerebros») desde la periferia a Alemania, lo que socava aún más las perspectivas de recuperación económica de aquella.

Desde ese punto de vista, cabría calificar al euro de una creación prematura y no arraigada institucionalmente, cuyo control se ha dejado en manos de los dirigentes del BCE que están totalmente exentos de rendir

cuentas. Además de los perjuicios económicos y de las desigualdades que ha ocasionado, el régimen monetario del euro tuvo unas repercusiones políticas que en numerosos países, tanto en el bando de los perdedores como en el de los ganadores, han reconfigurado de un modo fundamental la relación de fuerzas a nivel de los partidos, los movimientos y las preferencias de los votantes. Las preguntas que se plantean, entre protestas y con movilizaciones cada vez mayores, son recíprocas. Los ganadores se preguntan por qué «nosotros» tenemos que compartir una parte de los beneficios de nuestra prosperidad con los perdedores, mientras que estos insisten que aquellos deben practicar más la «solidaridad», y compartir las cargas. Sin embargo, ambos coinciden en sus protestas y su oposición a unas instituciones europeas políticamente inaccesibles, la Comisión y el BCE, a las que consideran responsables del reparto injusto e insostenible de los beneficios y las cargas. Sin embargo, ambos bandos están de acuerdo, aunque sea sobre todo tácitamente, y en contra de la abundancia de los eslóganes contra el euro que se lanzan en público, que el desmantelamiento total (en vez del ajuste) del régimen monetario y del marco institucional más amplio del eurogrupo y de la UE conllevaría un gigantesco juego de suma negativa que perjudicaría gravemente a todos los participantes. Y ambos bandos coinciden en que es preciso recuperar de «Bruselas» una parte de la «soberanía» nacional.

Podría decirse que otro factor que opera en la misma dirección de mantener los elevados niveles de los superávits exportadores de Alemania, aunque no está directamente relacionado con el régimen monetario, es una política exterior que está constantemente promoviendo las exportaciones, y que se centra en Asia oriental (China) y en Norteamérica, así como una política fiscal neomercantilista obsesionada por la estabilidad, que minimiza los estímulos a las maltrechas economías de otros países y que, para colmo, conlleva una deficiente inversión en infraestructuras dentro de la UE. Algunos observadores, como Kundnani, han advertido en los recientes cambios de la política exterior alemana una tendencia a darle la espalda a sus compromisos europeo y atlántico en favor de una política exterior y comercial que aspira a desarrollar sus lazos comerciales con las *Gestaltungmächte* («potencias en vías de formación», o «actores

poderosos») que tengan a mano, y con ello a modificar su política exterior y comercial, pasando del ideal que proclama que la política exterior del país es la de una potencia «civil» y «normativa» a una indiscriminada «política sin líneas rojas». «Aparentemente los objetivos de Alemania parecen haberse restringido, pasando de la civilización de las relaciones internacionales a la búsqueda de su propia prosperidad (Kundnani 2014, pp. 82, 85). Los Gobiernos alemanes desarrollan y cultivan relaciones comerciales prácticamente con cualquier país dispuesto a comprar coches (o carros de combate) alemanes. Kundnani habla de una política exterior, vaciada de contenido normativo, impulsada por las exportaciones, que se basa en el «nacionalismo económico», en el «nacionalismo exportador», que está conformando una autoimagen de los alemanes como los «paladines de la exportación» (y al fin y al cabo han logrado nada menos que *duplicar* el ratio entre su volumen de exportaciones y su PIB en comparación con China) (Kundnani 2014, pp. 86, 90).

Momentos de la verdad

Durante el verano de 2015 tuvo lugar un momento de la verdad cuando los miembros de la eurozona tuvieron que rescatar a Grecia de una insolvencia inminente, cuyos posibles efectos indirectos se consideraban una grave amenaza para la totalidad de la zona monetaria del euro. Si los gobiernos ya no son capaces de conseguir a un precio asequible el crédito que necesitan a fin de cumplir sus obligaciones contractuales con sus empleados, sus proveedores y sus acreedores, y/o si los bancos ya no pueden pagar por sus propios medios lo que le deben a sus depositantes, se llega a una etapa de precariedad financiera donde está en juego la viabilidad de la moneda en su conjunto. Indiscutiblemente lo que hay hacer es refinanciar el Estado y recapitalizar los bancos. Un Estado en semejante situación se enfrenta a la muerte de su política. Si en una situación donde «no hay alternativa» (en este caso a someterse a las condiciones del rescate establecidas desde el exterior) las opciones de las políticas viables se reducen a una, la política se reduce a cero. Si ocurre eso, la política de un país queda desautorizada.

El turbulento verano de 2015 de Grecia nos ofrece una prueba elocuente de cómo las instituciones europeas han utilizado su poder para anular los resultados de un proceso político democrático en Grecia. He aquí una breve recapitulación cronológica (*The Guardian* 2015a): el 25 de junio, la troika (el organismo supervisor formado por representantes del BCE, el FMI y la Comisión Europea, que asumió sus poderes tras la adopción del primer programa de rescate para Grecia en 2010) especificó sus rigurosas condiciones de austeridad para un nuevo programa de rescate (el tercero) para Grecia. A mediados de 2015, el país había llegado a una situación económica verdaderamente desastrosa, sin precedentes en ningún otro país avanzado en tiempos de paz: el PIB se había reducido un 25 por ciento desde 2010, el desempleo era del 26 por ciento como media (y una gran parte de los parados no recibía ningún tipo de prestaciones por desempleo ni de atención sanitaria gratuita), los salarios se habían reducido un 38 por ciento, y las pensiones un 45 por ciento. Aproximadamente un 32 por ciento de la población vivía por debajo del umbral de la pobreza, y el crucial ratio entre la deuda soberana y el PIB se aproximaba al 180 por ciento. La solvencia de los bancos griegos se veía amenazada por grandes cantidades de créditos dudosos concedidos tanto al sector público como al sector privado (Minenna 2015)[99].

El 27 de junio, el primer ministro Tsipras, ignorando valientemente la «muerte de la política» que ya se había producido en su país, convocó un referéndum sobre las condiciones del rescate, que se celebró el 5 de julio. El 62 por ciento de los votantes rechazó dichas condiciones por considerarlas una carga excesiva e insostenible. El 8 de julio, Tsipras solicitó un préstamo de urgencia (que para entonces necesitaba urgentemente) al Fondo Europeo de Estabilidad. En contra de lo votado por más de los tres quintos de los votantes, Tsipras no tuvo otra opción que aceptar los términos de un tercer paquete de rescate durante las decisivas negociaciones que tuvieron lugar a lo largo de 17 horas en el eurogrupo la noche del 12 de julio en Bruselas. Aquel paquete contemplaba unas condiciones que son incluso considerablemente *más rigurosas* que las que los griegos habían rechazado en el referéndum. Estipulaban nuevos recortes en el gasto (que afectaban entre otras cosas a las pensiones), un aumento de los impuestos indirectos,

concebido para lograr un superávit del presupuesto «principal» (el presupuesto descontando el pago de los intereses de la deuda) del 3,5 por ciento del PIB en 2018, privatizaciones a gran escala de activos de propiedad estatal, así como un detallado calendario donde se especificaba qué legislación de reformas liberalizadoras debía promulgar el Parlamento griego en el plazo de días o semanas, respectivamente (*The Guardian* 2015b; Comisión Europea 2015). Por añadidura, el Gobierno griego «se compromete a consultar y acordar con la Comisión Europea» cada paso de su agenda legislativa, con lo que prácticamente entregaba la potestad legislativa de Grecia a un organismo no electivo de Bruselas. Jürgen Habermas habla acertadamente de ese ejercicio de poder bruto como la «relegación *de facto* de un Estado miembro al estatus de un protectorado [lo que] contradice abiertamente los principios democráticos de la Unión Europea» (Oltermann 2015). Los dos componentes de aquella operación de chantaje fueron: a) que la Comisión dictara la agenda legislativa *y las decisiones* del Parlamento griego (¡al que se le daban dos días para promulgar la legislación exigida!), por el procedimiento de b) obligar al primer ministro Tsipras a dar un claro giro de 180 grados[100] respecto a la voluntad mayoritaria que había expresado el electorado griego —y que Tsipras había defendido enérgicamente— tan solo una semana antes de las negociaciones del 12 de julio. «Diez días después de que el 62 por ciento de los votantes rechazara los términos de un riguroso paquete de rescate, el Parlamento del país votó, apretando los dientes, a favor de un conjunto de reformas aún más rigurosas» (*The Economist* 2015).

¿Cómo pudo triunfar ese acto brutal de aplastamiento de la voluntad declarada del pueblo griego? Cuando se somete al *poder* (en vez de a la fuerza o a la coacción), la parte menos poderosa de un conflicto toma la *decisión* de optar por el «mal menor» entre dos o más alternativas que le presenta el actor más poderoso. Este se aprovecha de una situación de dependencia asimétrica para favorecer sus propios intereses: anecdóticamente, Grecia depende más del BCE y de los demás miembros del eurogrupo que estos de Grecia. La lógica de la situación fue la siguiente: dado que Grecia necesitaba conseguir ayuda financiera de la UE a fin de evitar la inminente debacle de su sector bancario (y, por

consiguiente, del conjunto de su economía), a la población del país y a su Gobierno se les dio a elegir entre ser expropiados políticamente (privados incluso de la «propiedad» de su agenda legislativa, por no decir de su soberanía) o sumirse de inmediato en un desastre económico. «Alemania quiere que Grecia elija entre el colapso económico o abandonar la eurozona» (Eichengreen 2015). O, en palabras del primer ministro Tsipras durante el debate del Parlamento griego el 15 de julio de 2015, a los griegos les habían dado a elegir entre «librar una batalla desigual» o «entregar sus armas» (*The Economist* 2015). Sin embargo, los negociadores al otro lado de la mesa de negociación también estarían preocupados por las consecuencias de que se hiciera realidad la segunda alternativa, que Grecia abandonara la zona monetaria, una alternativa que dejaba a Grecia una mínima capacidad de ejercer presión.

Esas preocupaciones de los negociadores del eurogrupo tenían una doble vertiente. Por un lado había que evitar que pareciera que las consecuencias económicas negativas para Grecia obedecían a la presión ejercida por la mayoría de los miembros de la eurozona que se habían puesto del lado de Alemania, así como el consiguiente daño para el prestigio de la UE (Reuters 2015)[101]. Como advertía el *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (FAZ): «desde el punto de vista de Alemania es sumamente importante, y es algo que hemos de temer más que cualquier otra cosa, que al final no parezca la culpable de haber echado a Grecia del euro» (FAZ 2015a, p. 22). Fuera cual fuera el acto de crueldad que hubiera que cometer, era preciso que las manos de su perpetrador parecieran limpias de sangre. Por otro lado, un *grexit* (o, más aún, un «accidente griego» en forma de una implosión desordenada del sistema bancario y de la economía de Grecia, con todos sus imprevisibles efectos indirectos) podía tener unas consecuencias que afectaran, a través del contagio o de un efecto dominó, a otros miembros de la eurozona, poniendo en peligro todo el sistema del euro —un resultado y un potencial daño económico autoinfligidos de los que los protagonistas de un enfoque duro de las condiciones de rescate debían de estar dispuestos a asumir las culpas. Habida cuenta del dilema, y también teniendo en cuenta que era imposible resolver los enormes y cada vez más profundos problemas de la economía griega, tanto por razones jurídicas como debido a

la irreversibilidad estatutaria de la moneda común[102], simplemente por el procedimiento de expulsar al país de la eurozona, era necesario *disimular* la presión real que se utilizó contra los negociadores griegos para que el trato pareciera un acuerdo voluntario.

Al parecer, esas dos preocupaciones fueron las que motivaron al ministro de Hacienda alemán a redactar y difundir entre los negociadores del eurogrupo (y también de filtrarla a los medios), un día antes de las negociaciones previstas para el día 12 de julio por la tarde, la sugerencia sin precedentes de optar por un «*grexit* temporal», es decir, la creación de una opción para que Grecia saliera de la zona monetaria común durante un periodo de cinco (o más años) con la opción (totalmente irreal) de reingresar más tarde (FAZ 2015b). De hecho, la propuesta de Wolfgang Schäuble incentivaba la posibilidad de que Grecia hiciera uso de aquella opción, para que pareciera tentadora, y para crear la apariencia de una decisión completamente voluntaria y que valía la pena. Y lo hacía con la promesa, adjunta a la propuesta, de ayuda técnica, humanitaria y de otro tipo, así como con otros gestos de «generosidad» que se le concedían al país a condición de que aceptara la salida que se le ofrecía. Sin embargo, si el Gobierno griego realmente hubiera aceptado ese cáliz envenenado, habría liberado a Schäuble y a los demás negociadores de las dos preocupaciones ya mencionadas: habría refrendado la apariencia de generosidad por parte de Alemania, habría confirmado el relato de una salida *voluntaria*, y habría aislado al sistema del euro en su conjunto de la crisis griega y de la amenaza de los efectos indirectos. Además, le habría dado una lección a todos aquellos que pudieran caer en la tentación de emular el error griego de un endeudamiento «excesivo», así como de votar a favor de un Gobierno izquierdista «radical». También habría camuflado el ejercicio del poder, haciendo que su desenlace pareciera un acuerdo mutuo adoptado libremente. Sin embargo, también habría sido una decisión, por parte de las autoridades griegas, que habría ocasionado un daño casi suicida al país, ya que lo habría dejado sin los fondos estructurales europeos (transferencias por valor de 5.000 millones de euros al año) y habría requerido la adopción de una moneda nacional gravemente devaluada, con el efecto de incrementar sustancialmente la carga de la deuda del país, denominada en

euros y por tanto totalmente insostenible. Teniendo en cuenta esta configuración de las alternativas, la decisión que tomaron los negociadores griegos fue comprensible y racionalmente la de someterse a la fuerza del chantaje.

En retrospectiva, este desenlace ha sido criticado por dos motivos: por ser *ilegítimo* por la forma en que se produjo, y por ser *ineficaz* respecto a la promesa de resolver los problemas de la crisis económica, fiscal y de la deuda de Grecia de una forma perdurable. En lo que respecta a su legitimidad (es decir, su capacidad de obligar a su cumplimiento por razones normativas), siguen planteándose las siguientes objeciones (Comité de la Verdad sobre la Deuda Pública, 2014, 2015). En respuesta a su petición de «apoyo a la estabilidad» dirigida al Mecanismo Europeo de Estabilidad el 8 de julio, al Gobierno griego se le ofreció un tercer «Memorándum de Entendimiento» (MoU) que, a lo largo de sus 32 páginas, especificaba nada menos que 48 medidas legislativas que debían adoptar las autoridades de Grecia, así como el mes y el año de plazo para su adopción a lo largo del periodo 2015-2017. Esa «lista extraordinariamente detallada» (*The Guardian* 2015b) implicaba que los poderes legislativos en los ámbitos de la política fiscal, el sistema financiero, la política económica (incluyendo asuntos como los horarios obligatorios de apertura de las lecherías y las panaderías) y la modernización de los principales departamentos de la Administración pública, prácticamente debían cederse a la Comisión y a algunos organismos (como la Oficina Internacional del Trabajo y la OCDE) a los que la Comisión ha encomendado en el Memorándum un papel de asesoría y supervisión. En general, se afirmaba que el Gobierno griego debe «comprometerse a consultar y acordar con la Comisión Europea [...] todas las medidas relevantes para el cumplimiento de los objetivos del Memorándum [...] antes de que estén finalizadas y de que se adopten legalmente» (Comisión Europea 2015, p. 4).

Como no podía ser de otra forma, aquella usurpación al por mayor de la potestad legisladora de Grecia por parte de las instituciones de la UE fue acogida con la objeción, en la propia Grecia y mucho más allá, de que equivale a una colosal transgresión de los principios democráticos sobre los que supuestamente está construida la UE. Para colmo, los organismos de la

UE (políticamente no responsables) que confeccionaron la lista de condiciones que tiene que satisfacer Grecia a cambio de un préstamo de 86.000 millones de euros por un periodo de tres años se autojustifican, implícitamente, con la sabiduría paternalista de haber establecido dos verdades interrelacionadas. En primer lugar, la verdad de que el pleno cumplimiento de la aplicación de la carta del Memorándum será compatible con la estabilidad *política* en Grecia; en segundo lugar, que ese cumplimiento será propicio para la recuperación *económica* de Grecia y para su viabilidad social, económica y fiscal. Sin embargo, ambas afirmaciones están siendo cuestionadas con vehemencia, y por buenos motivos.

En cuanto a la primera, las críticas tienen que ver con la cuestión de la legitimidad. Se critica el Memorándum por contravenir manifiestamente la soberanía y la autodeterminación del pueblo griego. Teniendo en cuenta la voluntad política manifestada en el referéndum del 2 de julio, se considera «inconcebible que cualquier incumplimiento del resultado del referéndum pueda ser "por el interés del pueblo griego"» (Comité de la Verdad sobre la Deuda Pública 2015, p. 7). Por añadidura, los críticos aprecian una violación implícita de los derechos humanos (como, por ejemplo, el derecho a unos servicios sanitarios universalmente accesibles) en el requisito del Memorándum sobre las tasas que deben cobrar los hospitales. También se han planteado quejas sobre la legitimidad que tienen que ver con el intento de chantaje por parte de algunos miembros del Consejo de Gobierno del BCE relativo a una interrupción de la ayuda de emergencia del BCE, así como con las amenazas de un «*grexit* temporal» manifestadas por el ministro de Hacienda alemán. A nivel de principios, se plantea la pregunta de por qué, en caso de que un deudor resulte insolvente y su correspondiente préstamo sea «dudoso», el problema debe resolverse a expensas del *deudor*, mientras que el *acreedor* (los bancos privados que obviamente han realizado una operación de préstamo arriesgada, pese a que tenían razones para anticipar que iban a ser rescatados a expensas de terceros) no sufre el mínimo perjuicio. En la medida que es válido este argumento basado en la equidad, ello conllevaría una exigencia justificada de repudio de la deuda.

Por último, en lo que respecta a las cuestiones de eficacia, la supuesta pertinencia de las medidas legislativas impuestas a Grecia (austeridad, desregulación, privatización de activos de propiedad estatal) para la recuperación económica del país resulta muy cuestionable. Al tratarse del tercer memorándum de entendimiento desde 2010, cabría esperar que la Comisión y sus expertos hubieran aprendido algo de lo clara y evidentemente contraproducente de las dos anteriores ediciones de un programa de préstamos a cambio de medidas de austeridad y sacrificio de la soberanía. Los indicadores anteriormente citados de la situación en que se encontraba la economía griega en 2015 deberían haber aportado abundantes pruebas del efecto contraproducente de los programas anteriores. Según Christine Lagarde, directora ejecutiva del FMI: «La deuda de Grecia se ha vuelto insostenible [...] Grecia no puede restablecer la sostenibilidad de su deuda exclusivamente a base de sus propias medidas. [...] Se espera que la deuda griega [...] alcance su cota máxima del 200 por cien del PIB durante los próximos dos años. [...] Actualmente la deuda griega puede hacerse sostenible exclusivamente a través de medidas de alivio de la deuda que van mucho más allá de lo que Europa ha estado dispuesta a considerar hasta ahora» (FMI 2015). De ser así, el propio término «deuda» para designar el total de los fondos que han sido transferidos a Grecia por los prestamistas privados y públicos con la expectativa de que sea devuelto no resulta ser más que un término inapropiado y mendaz, inventado y utilizado con el propósito de aniquilar el futuro económico de un Estado miembro de la UE al tiempo que se gana tiempo, un plazo de tres años (como máximo), antes de que con toda probabilidad la cuestión vuelva a estar sobre la mesa (Streeck 2014). El cínico eslogan ampliamente utilizado es «amplía [las transferencias] y simula [que es deuda]», una fórmula que ha contribuido, durante un tiempo, a mantener a raya las protestas en el seno de los países acreedores.

Tres rasgos del poder alemán

«Existe la percepción generalizada de que Alemania es la que manda en la gestión de la crisis de la deuda soberana en Europa» (Janning 2013). Esa

percepción de Alemania como el actor más poderoso de la UE se desprende principalmente de sus recursos económicos, que son, conforme a todos los indicadores relevantes, superiores a los de cualquier otro Estado miembro a mediados de la segunda década del siglo XXI (Schoeller 2016, pp. 107-113; 2017). El país ocupa la primera posición en términos de PIB, de credibilidad en los mercados financieros y de la máxima rentabilidad de su bono a diez años, de la intensidad exportadora de su economía, y de ahí su actual superávit por cuenta corriente. El ratio de su deuda soberana respecto al PIB, aunque todavía contraviene las normas de Maastricht, está por debajo de la media de los miembros de la eurozona. Además, Alemania es percibida como el actor más poderoso de la UE en términos de su posición institucional. En calidad de mayor país de Europa por población, Alemania disfruta de un poder de veto *de facto* en el Consejo. Muchos observadores están de acuerdo en que esos recursos de poder se hacen efectivos a través de mecanismos *de prestigio* y por vías informales (Watkins 2014, pp. 21, 20)[103]. Es decir que a los miembros alemanes de las instituciones europeas en realidad no les hace falta desplegar esos recursos a la hora de plantear amenazas y promesas creíbles. Es más bien que pueden confiar en que todos los demás *saben* que Alemania dispone de esos recursos, y que por consiguiente, conforme a la «ley de la reacción anticipada», no necesitan activarlos explícitamente. «La esencia del poder de los Estados miembros radica en la anticipación, en la percepción de la fuerza, las preferencias, las opciones y los socios de un actor a ojos de los demás» (Janning 2013). La posición de poder de Alemania distaba mucho de ser una «toma unilateral del poder»; es más bien que «su predominio desde 2011 obedece [...] al reconocimiento tácito por parte de los demás Estados de que los inversores y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos ven a la canciller alemana como la directora ejecutiva de Europa» (Watkins 2014, pp. 13, 15).

Un segundo rasgo de la peculiar forma en que se han desplegado los recursos de poder de Alemania es su tendencia a eludir y postergar la adopción de medidas, a mantener, en vez de modificar, el *statu quo,* a negar la necesidad de una acción colectiva, a hacer concesiones siempre como una *ultima ratio* y a relacionarse de una forma temerosa y defensiva con el activismo supuestamente desencaminado de los demás. La lógica de esa

pauta es sencilla: si uno está en una posición de fuerza, puede permitirse el lujo de dar largas a los asuntos y de dedicarse a la construcción de su agenda a través de las «no-decisiones» y de la inacción (Schoeller 2016, pp. 79-100). Muchos comentaristas y observadores se han centrado en la tendencia del Gobierno alemán a negarse a dedicar sus recursos políticos de una forma constructiva en un papel de liderazgo. Dado que el liderazgo tiene tanto costes como beneficios, las élites políticas alemanas, recurriendo en ocasiones al recurso fácil y conveniente de esconderse tras la complicada historia de la Alemania nazi en Europa, parecen haber establecido que los costes del liderazgo —definido como la disposición a resolver los problemas de la acción colectiva de ámbito europeo por el procedimiento de facilitar y motivar a los demás para que contribuyan a un determinado bien común— son mayores que los beneficios (Kindleberger 1981). Si un actor está interviniendo activamente, es visible como actor y se expone a las exigencias y a las críticas; si uno opta por no hacer nada, por dejar las cosas para más tarde, y por la construcción negativa de la agenda, a base de erigirse en guardián, por una actitud de «esperar y ver» y por «dejar que las cosas ocurran» de una forma indiferente, uno es menos visible como actor, con lo que contribuye de forma causal a que el resultado parezca achacable a la actuación anónima de «los mercados». Igual que ocurre en los juicios donde la acusación es de «negligencia criminal», el hecho de *no haber actuado* resulta mucho más difícil de demostrar y de atribuir a agentes concretos que la acción manifiesta, dado que dicha acusación de haber obrado mal presupone la estipulación de un *deber* de actuar y la especificación de *a quién* le habría correspondido dicha obligación. La inacción reiterada hace que ambas preguntas resulten virtualmente imposibles de responder.

En un discurso oficial que pronunció en Berlín en 2011, Radek Sikorski, ministro de Asuntos Exteriores polaco, señalaba que Alemania es la máxima beneficiaria del euro y tiene «la máxima obligación de hacerlo sostenible». Sikorski apela al Gobierno alemán para que asuma y cumpla esa obligación: «Temo al poder alemán menos de lo que estoy empezando a temer la inacción de Alemania. [...] Ustedes se han convertido en la nación indispensable de Europa. [...] No pueden ustedes renunciar a liderar. No a

dominar, sino a liderar hacia las reformas» (Sikorski 2011). Sin embargo, ese tipo de llamamientos han caído casi siempre en oídos sordos en Berlín. Desde entonces, la respuesta de los dirigentes políticos alemanes siempre ha sido inequívoca: Alemania no va a ser el «pagador de Europa», y desde luego no mientras dentro del país exista la amenaza del ascenso de una derecha populista antieuropeísta que también ha hecho su aparición en Alemania.

A lo largo de la mayor parte de 2015, cuando resultó evidente la necesidad de un tercer «paquete de ayuda» para Grecia, el Gobierno alemán se vio en una compleja situación estratégica que puede resumirse como un trato asimétrico entre la mayoría de los 18 miembros de la eurozona por un lado, y una Grecia aislada y gravemente endeudada por la otra. El único interés común de ambos bandos era mantener la viabilidad del régimen monetario a través de un resultado negociado que evitara los efectos indirectos de la crisis de la deuda griega y de los bancos griegos sobre el conjunto de la eurozona, y que además tuviera posibilidades de consolidar la precaria estabilidad política del país.

Lo que también desempeñó un papel fue el hecho de que los electorados nacionales de los Estados acreedores se habían vuelto muy susceptibles a lo que se percibía como una transferencia de dinero de «nuestros» impuestos a Grecia y a otros «Estados deficitarios». El interés de la parte griega, que estaba completamente aislada de los demás, era conseguir concesiones que incluyeran una quita (por lo menos parcial) de la deuda lo bastante sustancial como para generar perspectivas de una recuperación de las finanzas públicas, del sistema bancario y del conjunto de la economía de Grecia. El interés de los demás negociadores de la eurozona era minimizar el volumen de su ayuda crediticia y los riesgos que implicara el acuerdo final, así como maximizar, como condición implícita, el control sobre todos los aspectos de las políticas y de la economía de Grecia. El dilema estaba (y sigue) todavía por resolver: ¿existe alguna forma de evitar el contagio y el eventual desplome de la moneda al tiempo que se evita una manifiesta unión de transferencias, dado que eso está explícitamente prohibido por el Artículo 125 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea? Por el momento, el acuerdo consistió en un crédito de emergencia a cambio de un

sacrificio de soberanía. Fue preciso conciliar todos esos intereses bajo una inmensa presión temporal, dado que los bancos griegos ya estaban funcionando gracias al crédito aportado por el BCE, y que se consideraba inminente la aparición de reacciones adversas por parte de los mercados financieros respecto a otros países deficitarios.

Todos los participantes en la negociación debían de ser conscientes de los dos rasgos del papel de Alemania que comentábamos anteriormente: el poder de veto alemán y la negativa alemana a desempeñar un papel de liderazgo en el sentido especificado (Schieder 2014)[104]. El motivo de que los negociadores alemanes lograran salirse con la suya, con ese conjunto de actitudes estratégicas, tanto respecto a sus colegas negociadores de la eurozona como frente a sus electores nacionales, debe buscarse, o por lo menos eso es lo que pretendo argumentar, en un tercer rasgo del poder alemán, a saber un *repertorio de encuadres y relatos* inconfundiblemente alemán acerca de la naturaleza del conflicto y de las responsabilidades de las dos partes implicadas. Ese repertorio sirvió como un potente medio de inmunización en contra de las objeciones críticas y de la *evitación de culpas;* y aportó la buena conciencia que necesitan los actores cuando asumen una estrategia que es al mismo tiempo brutal por sus previsibles repercusiones sobre los demás, y contraproducente respecto a todos los intereses implicados.

Relatos de responsabilidad

Para empezar, ¿cómo se gestó el problema que estaba sobre la mesa? En la terminología de las ciencias sociales, las respuestas pueden encuadrarse en términos de la teoría de la agencia o, alternativamente, en términos de una teoría institucionalista o estructuralista —en términos de las *decisiones* que toman los actores y de las *normas* institucionales que les son aplicables. Los ganadores poderosos habitualmente se inclinarán por una interpretación basada en la agencia, que explique la funesta situación y sus orígenes, mientas que los perdedores tienen razones para apoyarse en un relato centrado en unas instituciones defectuosas, en unas condiciones adversas y en unas rígidas estructuras que están fuera de su control, y de cuyas

repercusiones, por tanto, no puede considerárseles responsables. El conflicto germano-griego es un caso meridiano de un choque entre esos dos marcos. El primero tiende a equiparar los resultados observados con unos resultados escogidos o aceptados intencionadamente, mientras que el segundo afirma que «no tuvimos otra elección porque las circunstancias se aliaron contra nosotros».

La estructura de la conversación entre las dos partes, Grecia y Alemania, podría formularse así: la acusación que Alemania lanza contra la parte griega es que: «¡Ustedes han decidido infringir las normas que son válidas para todos nosotros y ahora deben asumir las consecuencias!». A lo que los griegos responden: «¡Ustedes ha decidido adoptar y hacer cumplir rigurosamente unas normas cuyo cumplimiento para nosotros significaría la muerte!». Esos dos relatos son aplicables al origen de la situación: cómo se gestó. En cuanto a la perspectiva posterior, aplicable al futuro, las pautas de los argumentos preferidos por ambas partes son exactamente las inversas. La parte poderosa dice: «¡Por su propio interés, deben ustedes volver al estricto cumplimiento de las normas!», mientras que los perdedores contestan: «¡Ustedes tienen que olvidarse, por el momento, de las normas y hacer una excepción (en forma de una quita de la deuda de largo alcance)[105] hasta que entre todos decidamos adoptar un nuevo conjunto de reglas más viables!».

La terrible situación de la economía griega es, según el punto de vista predominante entre los alemanes, una consecuencia de las *decisiones* (erróneas) que han tomado los actores griegos, mientras que, desde el punto de vista predominante entre los griegos, obedece a una mala interpretación de las reglas y de limitaciones fácticas que para empezar no dejan margen para tomar decisiones. En los párrafos siguientes me concentraré en la parte alemana de esta conversación y no me referiré más que brevemente a la parte griega al final.

La afirmación nuclear de la parte alemana y de su marco centrado en la agencia (su «régimen epistemológico») consiste en que el problema no son las normas institucionales. Dado que le han prestado tan buen servicio a los defensores de esa parte, las normas se cosifican y se «naturalizan» —dando por sentado que son indefectiblemente justas y beneficiosas. El problema es

su incumplimiento por parte de algunos actores. Si se cumplieran, el resultado sería un orden social viable. La autoridad de las normas se deriva de que son el fruto de un acuerdo. Algunas normas, como la que dice que uno no puede vivir permanentemente por encima de sus medios, o que los deudores deben ser obligados, si fuera necesario, a devolver lo que deben a sus acreedores, son tan palmaria y universalmente válidas que ni siquiera requieren el consentimiento previo explícito de las partes a las que son aplicables. Si el orden social da muestras de descomposición, está claro que debe de ser a causa de que algunos actores han incumplido las normas. Las excusas que alegan que determinadas normas son superfluas o que necesitan reformarse o revisarse a fin de que cumplan su cometido de crear orden, o que no eran las normas adecuadas para dicho fin desde el principio, o que los actores no se han comprometido voluntariamente a cumplir esas normas, o que las normas varían de acuerdo con las culturas y las tradiciones en las que están enraizadas, o que las normas son intrínsecamente injustas, son todas ellas inadmisibles. Atenerse a las normas es virtuoso, y su infracción es un claro indicio de inferioridad moral o de un defecto de la personalidad, ya sea de los individuos, o del conjunto de la población de un país. Dondequiera que surgen perturbaciones del acontecer normal de las cosas, regido por las normas, se deduce que sus causas pueden encontrarse allí mismo, no en mecanismos causales de larga distancia que se extienden a lo largo del espacio o del tiempo. Si se determina que alguien ha incumplido las normas, ese incumplimiento debe ser adecuadamente sancionado[106]. A menos que se sancione al infractor, y con ello se le disuada eficazmente, existe el temor de que haga su aparición el «riesgo moral», a saber, una invitación al infractor a que repita su conducta de incumplimiento de las normas o una tentación a los demás para que imiten las infracciones. Todos y cada uno de esos principios no solo deben verse como un indicio de virtud; además, serán recompensados por el éxito material y de otro tipo. Estos son los elementos clave de lo que yo denomino la mentalidad ordoliberal que está profundamente arraigada en la cultura alemana del pensamiento social y económico, y en las políticas que se derivan de ella. Hoy en día, la confianza en dicha mentalidad, y su constante invocación, sirven para proporcionar una sensación de buena

conciencia para unas políticas que entrañan unas consecuencias brutales para terceros. El folklore de la mentalidad ordoliberal se apoya en dos dobles sentidos incorporados en el habla cotidiana de los alemanes. Una es la confusión entre la economía moral del hogar (familiar) *(Haushalt)* con la del presupuesto estatal aprobado por el Parlamento. La otra es la sugerente equiparación de la culpa *(Schuld)* con la deuda *(Schulden)*, dado que el segundo término se confunde fácilmente con el plural del primero (Offe 2016).

Un tanto más sofisticado que esta explicación a grandes rasgos es el «ordoliberalismo», la teoría normativa que se ajusta plenamente a esas intuiciones sobre la moralidad económica. El punto de partida de la teoría, tal y como fue elaborada por la escuela de ciencias económicas de Friburgo durante los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, es la necesidad de un conjunto fijo de normas (de una «constitución económica»), que incluya unas normas de política monetaria centradas en la estabilidad, y de unas normas para hacer cumplir la competencia, y eso es lo único que hace falta por el bien de la prosperidad y la justicia económica. Una vez que esté vigente ese orden, las intervenciones discrecionales del Estado se vuelven innecesarias y decididamente perjudiciales. «El ordoliberalismo es sobre todo un híbrido ideológico que resulta atractivo para los intereses de los Estados acreedores. Celebra las virtudes del ahorro, la disciplina y la autosuficiencia que [a los alemanes] les gusta atribuirse a sí mismos» (Dyson, inédito, p. 8). Después de ser la ideología dominante del periodo del «milagro económico» de Alemania durante la década de 1950, la teoría «aporta una apreciada autoimagen de cómo les gusta ser vistos a los alemanes. [...] Ofrece una sensación de identidad que hace que los alemanes se sientan orgullosos en el contexto mundial» (Dyson, inédito, p. 8). El freno a la deuda, el Procedimiento de Desequilibrio Macroeconómico, con su presión unilateral de ajuste aplicada a los países deficitarios, en contraposición con los países exportadores, y a los deudores en contraposición con los acreedores más en general, así como la unión bancaria, con su énfasis en el mecanismo de supervisión, son componentes de la caja de herramientas de las políticas de la UE. Todas ellas derivan directamente de la doctrina sobre políticas económicas del ordoliberalismo,

que había llegado a ser lo bastante hegemónica en toda la UE como para dejar prácticamente aislado al ministro de Hacienda griego, Varoufakis, en las negociaciones de julio de 2015, mientras que el BCE, con sus innovaciones un tanto audaces en materia de política monetaria, seguía siendo cada vez más inmune a la doctrina.

Las recetas genéricas sobre políticas de esta doctrina son bien claras. A grandes rasgos, incluyen los siguientes elementos:

- el actual superávit por cuenta corriente de nuestro comercio internacional, que actualmente (2016) asciende a más del 8 por ciento del PIB de Alemania, es un indicador inequívoco de «nuestra» laboriosidad y nuestra superioridad competitiva, justamente recompensada por los mercados del comercio internacional; no deberían verse como «desequilibrios» perjudiciales para terceros;
- la inflación debe minimizarse siempre, al margen de sus posibles consecuencias a la hora de agravar una recesión, a fin de lograr estabilidad económica y política;
- es preciso evitar el endeudamiento tanto público como privado, y los presupuestos deben ser equilibrados, dado que la deuda es a la vez un indicador (en la vida pública y en la privada por igual) de la imprudencia y de la cuestionable fibra moral de los deudores; si un país incurre en deuda soberna, en virtud del Artículo 125 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, bajo ningún concepto debería mutualizarse dicha deuda a través de eurobonos ni cosas por el estilo, dado que eso daría lugar al riesgo moral;
- por el contrario, los desequilibrios presupuestarios deben solventarse a través de la práctica austera de la «disciplina del gasto» y, si fuera necesario, subiendo los tipos impositivos indirectos (es decir regresivos), no por el procedimiento de aumentar los ingresos mediante los impuestos directos sobre la renta o el patrimonio, ya que con ello se dañaría la confianza y la competitividad de las empresas;
- la democracia política, en particular si se combina con pautas contenciosas de negociación salarial (en contraposición con la práctica prudencial de moderación salarial de los sindicatos), es

propensa al endeudamiento público y debe, en cierta medida, refrenarse para que dé lugar a un proceso presupuestario «que se ajuste a los mercados»[107];

- las normas (como las que se estipulan en los Tratados de Maastricht y Lisboa) deben cumplirse estrictamente y su incumplimiento debe ser objeto de sanción.

Estas «verdades» son significativas tanto porque prescriben determinadas políticas «virtuosas» como porque proscriben determinadas ideas heréticas y peligrosas. Entre estas últimas figuran la idea de que a veces los acreedores (y no solo los deudores) deben asumir el riesgo que conlleva prestar dinero y pagar ese riesgo en términos de pérdidas en forma de «quitas» y «recapitalizaciones»; la idea de que un superávit de exportaciones no solo puede beneficiar a la economía exportadora sino al mismo tiempo infligir daños a terceros; la idea de que normativamente puede ser tan cuestionable gastar «por debajo» de los propios medios como lo es gastar «por encima» de dichos medios; la idea de que la inflación puede ser algo perfectamente deseable en un contexto deflacionista, dado que ello puede incentivar las preferencias temporales de los inversores y los consumidores («mejor comprar ahora que esperar»), y además se da la circunstancia de que eso alivia la carga de los deudores; la idea (así como las abundantes e incontrovertibles pruebas de ello) de que la austeridad impuesta a los perdedores en términos de competitividad internacional, y por incumplir los criterios de Maastricht, no mejora sino que, por el contrario, forzosamente tiene que empeorar su posición en términos del ratio entre deuda pública y PIB; y, por encima de todo, la idea de que la adopción de todas estas «verdades» macroeconómicas y sus correspondientes políticas debe dejarse en manos de las instituciones democráticas de los Estados miembros (o de una futura UE plenamente democratizada) en vez de imponerse a dichos Estados mediante prácticas de condicionalidad paternalista, que a menudo son percibidas por las naciones y las poblaciones afectadas como actos de claro chantaje o de «dominio extranjero» (Galbraith 2015).

Una vez que este conjunto de postulados normativos, de intuiciones y de prescripciones positivas y negativas en materia de políticas han arraigado en los supuestos cotidianos y de sentido común de los responsables de las políticas, de los «expertos», de los periodistas y de los ciudadanos, sobre la naturaleza de la vida social y económica, dichos postulados cumplen la función de arsenal de guerra ideológica de los debates interpretativos, que se ceba en los perdedores y culpa a las víctimas. Lo generalizadamente que estas ideas han impregnado el discurso de los alemanes sobre la crisis quedó en evidencia por el hecho de que las élites políticas y los portavoces representativos de las ciencias económicas de Alemania lanzaron contra Grecia, contra su pueblo y sus élites políticas por igual, un bombardeo casi inequívoco de ese tipo de afirmaciones normativas en los medios de comunicación alemanes («de calidad» y de otro tipo) a lo largo de la crisis (Baetz 2015). Todos estos grandes señores epistemológicos del saber público y de las narrativas predominantes han ido alineándose por la fuerza durante los años de la crisis de la deuda griega, de una forma que acaso carece de precedentes. Los medios dedicaban constantemente encendidas palabras de reproche, e insultos descarados («tahúr», «pecador de la deuda», «granuja», «chantajista», «estafador», «conductor fantasma», etcétera) contra los políticos griegos, ridiculizados de forma generalizada, así como contra el conjunto de la población griega, de una forma humillante, que va en contra de los estándares de las disputas civilizadas que por lo demás son ampliamente observados en las interacciones entre los Estados miembros. «¿Por qué le pagamos unas pensiones de lujo a los griegos?», se preguntaba el diario sensacionalista *Bild*, de acuerdo con un consenso consolidado entre la opinión pública alemana —ignorando los hechos de que: a) hasta ahora «nosotros» no hemos «pagado» ni un céntimo, y b) en Grecia, las pensiones son la única transferencia de la seguridad social que no se suspende, a diferencia del seguro médico y del seguro de desempleo al cabo de un (!) año desde que una persona se queda en el paro y que, en un gran número de casos, constituye la única fuente de ingresos no solo de los pensionistas sino de sus hijos desempleados y también de sus nietos dependientes. En público, casi nadie se planteaba la pregunta de si tal vez el caso de los préstamos dudosos no podía deberse al

hecho de *haber prestado dinero* de una forma poco considerada (una actividad a la que probablemente los bancos se dedicaron porque podían confiar en que iban a ser rescatados en caso de que las cosas fueran mal), y no exclusivamente a *pedir dinero prestado* de forma frívola. Como tampoco se molestó ninguno de los comentaristas de la corriente mayoritaria en reflexionar si con toda probabilidad el castigo draconiano que se impuso a la economía griega —recortes de salarios y pensiones, rigurosos objetivos de austeridad, desregulación de la legislación laboral, privatización de activos a precios de saldo— no iba a convertir la crisis en permanente debido al gigantesco agujero en la demanda, en vez de ayudar al país a superarla. Una versión más suave del discurso alemán sobre la crisis consistía en ofrecer consejos paternalistas y condescendientes sobre cómo gestionar una economía de forma satisfactoria y responsable, así como en exhortaciones en el sentido de que «ustedes» deberían imitar el modelo alemán de cómo se hacen las cosas. Esos consejos hacían caso omiso de la sencilla verdad de que «la eurozona en su conjunto no puede parecerse más a Alemania. Alemania únicamente podía ser como Alemania porque los demás países no lo eran» (Matthis y Blyth 2011).

No cabe duda de que los arrebatos de retórica denunciatoria y las condiciones punitivas añadidas al programa «acordado» (si esa es la palabra adecuada) por el primer ministro griego en julio de 2015 no estaban dirigidos únicamente contra las élites y los votantes griegos. También estaban concebidas para demostrarle a otros, es decir a países como Portugal, España e Italia, y a su ciudadanía, lo que podía ocurrirles si se permitían caer en una situación de insolvencia de una precariedad parecida. Y la política, así como el relato concomitante que calificaba a los griegos de vagos derrochadores que merecían que alguien les diera una severa lección, también iba dirigida a una parte del electorado alemán, que se mostraba cada vez más receloso, a raíz del impacto de la propaganda populista de derechas del nuevo partido AfD («Alternativa por Alemania»), fundado en 2013, y que iba adquiriendo fuerza en las elecciones, que afirmaba que el Gobierno está gastando de una forma excesivamente generosa el dinero de «nuestros» impuestos en uno de esos países del sur moralmente indignos. Por supuesto, se mantenía a la mayoría del electorado nacional en la

ignorancia de que: a) lo que estaba en juego eran los *créditos*, porque hasta el momento no se había *transferido* ni un solo euro; b) la mayor parte de los créditos concedidos a Grecia en los dos anteriores programas de «rescate» no tenían como objetivo rescatar a nadie en Grecia, sino a los bancos alemanes y franceses, peligrosamente vulnerables; c) los 86.000 millones de euros de nuevos créditos aportados por el programa de 2015 estaban destinados a impedir el contagio (es decir que los depositantes iniciaran una retirada masiva de dinero de los bancos de otros países y que los bancos acreedores incrementaran la prima de riesgo aplicable a otros países deudores); y d) en realidad Alemania había cosechado beneficios muy sustanciales[108] a raíz de la crisis de la deuda griega (Leibniz Institute for Economic Research 2015).

Espero haber mostrado lo problemáticas que pueden llegar a ser, en términos tanto analíticos como normativos, las implicaciones si nos basamos en las categorías de agencia para entender unos procesos y unos resultados socioeconómicos tan complejos como la crisis de la deuda griega y los conflictos a los que ha dado lugar. Explicarlos en términos de rasgos de la personalidad, de la virtud, la prudencia, la disciplina y de la falta de ella, de fracaso moral, de codicia, de las decisiones miopes, de los defectos de carácter, etcétera, arroja unos resultados y da lugar a unos relatos asociados sobre la responsabilidad que pueden perfectamente servir para obtener apoyo para los movimientos estratégicos de una de las partes implicadas (la más poderosa, quiero decir), pero no logra dar ni una explicación causal adecuada ni una terapia prometedora para el problema en cuestión. Más bien tiene como resultado un ejercicio analíticamente estéril de culpabilización de las víctimas o de enaltecimiento moral de los ganadores.

Mucho más prometedor (y también más honesto e intelectualmente respetable) es el enfoque que han asumido constantemente algunos líderes griegos, y de forma más destacada el intelectual, científico social y exministro de Hacienda Varoufakis. Por supuesto, también en los medios de comunicación griegos ha habido voces que retrataban a la canciller alemana como la encarnación del mal. Sin embargo, en sus numerosos comentarios sobre la crisis y sus posibles salidas, así como en un libro donde ofrece una

extensa crónica del conflicto, Varoufakis utiliza un lenguaje totalmente diferente, a saber, un lenguaje estructuralista e institucionalista, al tiempo que en todo momento subraya su respeto personal por su principal oponente en el enconado conflicto, el ministro de Hacienda alemán Wolfgang Schäuble, y por sus capacidades analíticas (Aust y Scholz 2016a, 2016b; Varoufakis 2016). Empezando por la observación de que «Grecia está más en bancarrota que nunca», de la que se deriva que no tiene sentido pagar una «deuda» acumulada e insostenible (una palabra que se ha convertido en un término erróneo y mendaz, dado que presupone la *capacidad* del deudor de devolvérsela alguna vez al acreedor, así como la *convicción* de este de dicha capacidad) con nuevos créditos, Varoufakis destaca la «estructura defectuosa de la eurozona» y destaca su «oposición a las condiciones insostenibles, no a las personas». Si existe alguna culpa, debería achacarse a las deficientes decisiones de las élites griegas *de antes*, como, por ejemplo, para empezar, la decisión de incorporarse a la eurozona, cuyas consecuencias han dado lugar a unas «condiciones insostenibles» que ya no se pueden remediar. También señala el defectuoso ordenamiento institucional del Estado griego, endémicamente corrupto, y su escasa capacidad de obligar eficazmente a sus ciudadanos a pagar los impuestos. La conclusión práctica de esta perspectiva analítica no consiste en castigar ni en reeducar a las personas, sino en modificar la configuración institucional del régimen monetario de la UE de una manera para la que Varoufakis ha propuesto una serie de ideas de reforma[109].

Sin embargo, lo más difícil es movilizar a la gente para emprender una reforma institucional, e implementarla cuando el sistema de gobierno europeo está sometido a unas tensiones sin precedentes. La enorme falta de consenso entre las élites gobernantes de los Estados miembros, exacerbada además por la crisis de los refugiados, que ha venido a limitar los temores nacionales (reales y sobre todo fingidos) y las movilizaciones populistas, cuando no el ascenso de los partidos populistas a puestos de gobierno, parece restar credibilidad a cualquier cambio *estatutario* de gran calado. La única fuerza de la que, siendo realistas, cabe esperar que acaso pudiera impulsar un cambio de *políticas* no es la movilización popular, sino el temor por (una parte de) las élites gobernantes de los Estados miembros a

que la no adopción de reformas en materia de políticas nos abocaría a que todas las partes emprendieran de forma irremisible una renacionalización gigantesca y a largo plazo, un colosal juego de suma negativa. Como es natural, ese tipo de temores perfectamente racionales a las consecuencias de un derrumbe de la UE son máximas entre quienes hasta ahora se han beneficiado más de la integración de la UE y de su régimen monetario. Cabría suponer, presuponiendo heroicamente un adecuado nivel de racionalidad entre las élites que formulan las políticas, que quienes más perderían también estarían dispuestos a pagar más para evitar los peligros que conllevaría una renacionalización —aunque la introducción de algunas políticas correctivas tuviera que «hacerse de puntillas, por temor a que los votantes alemanes se den cuenta» (Watkins 2014), dado que Europa carece del papel de una oposición institucional que tendría la posibilidad de defender democráticamente alternativas positivas en materia de políticas que hicieran que a todas luces «valiera la pena» una mayor integración. Sobre la mesa ya hay algunos esquemas y propuestas para dichas alternativas, aunque solo sea en las mesas que hay tras las puertas cerradas de los tecnócratas. Algunos ejemplos de ello serían un seguro de desempleo europeo, el alivio de la deuda y su mutualización a través de los eurobonos, la transferencia a manos de un ministro de Hacienda de la eurozona de la potestad fiscal para gravar, gastar y contraer deudas, la armonización fiscal entre los Estados miembros y los programas de inversión pública a gran escala dirigidos a los Estados miembros y a los sectores económicos más afectados por la crisis. Pero indudablemente es demasiado pronto para saber si ese tipo de iniciativas sobre políticas a escala europea tendrán algún día posibilidades de hacerse realidad en contra de la miopía del egocéntrico poder de veto de Alemania, que hasta ahora se ha negado a adoptar una actitud de temor *racional* a un desmoronamiento de la UE.

Referencias

Aust, S. y Scholz, M. (2016a), «Schäuble war der Einzige, der einen Plan hatte», *Die Welt*, 15 de agosto, disponible en

https://www.welt.de/wirtschaft/article157675 904/Schaeuble-war-der-Einzige-der-einen-Plan-hatte.html
— (2016b), «Wolfgang und ich saßen da – beide hilflos», *Die Welt*, 17 de agosto, disponible en https://www.welt.de/wirtschaft/article157713898/Wolf gang-und-ich-sassen-da-beide-hilflos.html
Baetz, B. (2015), «Das TINA-Syndrom. Die Griechenland-Krise in den deutschen Medien», disponible en http://www.deutschlandfunk.de/skript-das-tina-syndrompdf-datei.media.f25cd999a9c9ceabfc2ebe4fb733aee9.pdf
Comisión Europea (2015), «Memorandum of Understanding between the European Commission ... and the Hellenic Republic», 19 de agosto, disponible en http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/greek_loan_facility/pdf/01_mou_20150811_en.pdf
Comité de la Verdad sobre la Deuda Pública (2014), *Preliminary Report*, disponible en http://www.auditoriacidadada.org.br/wp-content/uploads/2014/06/Report-Greek-Truth-Committee.pdf
— (2015), *Illegitimacy, Illegality, Odiousness and Unsustainability of the August 2015 MoU and Loan Agreement*, disponible en http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/8158407a-fc31-4ff2-a8d3-4337 01dbe6d4/7AEBEF78-DE85-4AB3-98BE-495803F85BF6Mnimonio_ENG_1. pdf
Dyson, K. (inédito), *The Ordo-liberal Tradition: Germany and the Paradox of Creditor-State Power in the euro Area*, manuscrito, Universidad de Cardiff.
The Economist (2015), «From rage to resignation», 18 de julio, disponible en http://www.economist.com/news/Europe/21657836-chastened-nation-and-itsleader- face-more-hard-choices-rage-resignation
Eichengreen, B. (2015), «Saving Greece, saving Europe», *Social Europe*, 14 de julio, disponible en http://www.socialeurope.eu/2015/07/saving-greece-saving-Europe/
Financial Times (2015), «ECB holds the trigger in Greece stand-off», 24 de junio, p. 4, disponible en https://www.ft.com/content/3dad7e5c-19bc-11e5-a130-2e7db721f996

FMI (2015), «Greece: An update of IMF staff's preliminary public debt sustainability analysis», IMF Country Report No. 15/186, disponible en https://goo.gl/hMdL4p

Frankfurter Allgemeine Zeitung (2015a), «Union erwägt Hartz IV für Athen», 23 de mayo, disponible en http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/eurokrise/griechenland/griechenlands-krise-hartz-iv-fuer-athen-13607568.html

— (2015b), «Schäuble bringt Grexit auf Zeit ins Gespräch», 11 de julio, disponible en http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/eurokrise/griechenland/eurofinanzminister-treffen-schaeuble-bringt-grexit-auf-zeit-ins-gespraech-13697851.html

Galbraith, J. (2015), «Bad faith: why real debt relief is not on the table for Greece», *Social Europe*, 18 de junio, disponible en https://www.socialeurope.eu/2015/06/bad-faith-why-real-debt-relief-is-not-on-the-table-for-greece/

Gordon, R. J. (2016), *The Rise and Fall of American Growth*, Princeton, Princeton University Press.

The Guardian (2015a), «Greek debt crisis: deal reached after marathon all-night summit – as it happened», 13 de julio, disponible en http://www.theguardian.com/business/live/2015/jul/12/greek-debt-crisis-eu-leaders-meeting-cancel led-no-deal-live

— (2015b), «Greece debt agreement: the eurozone summit statement – in full», 13 de julio, disponible en http://www.theguardian.com/business/2015/jul/13/greece-debt-agreement-eurozone-summit-statement

Janning, J. (2013), «State power within European integration», Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, disponible en https://www.google.at/sea rch?q=janning+state+power&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b-ab&gfe_rd=cr&ei=B4oQWMK7B4HN8geop4wY

Kindleberger, C. P. (1981), «Dominance and leadership in the international economy: exploitation, public goods, and free rides», *International Studies Quarterly* 25, pp. 242-254.

Kundnani, H. (2014), *The Paradox of German Power,* Londres, Hurst [*La paradoja del poder alemán,* Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2016].

Leibniz Institute for Economic Research (2015), *Germany's Benefit from the Greek Crisis*, Halle, IWH, disponible en http://www.iwh-halle.de/fileadmin/user_upload/publications/iwh_online/io_2015-07.pdf

Matthijs, M. y Blyth, M. (2011), «Why only Germany can fix the euro: reading Kindleberger in Berlin», *Foreign Affairs*, 17 de noviembre, disponible en https://www.foreignaffairs.com/articles/germany/2011-11-17/why-only-germany-can-fix-euro

Minenna, M. (2015), «New countdown for Greece: a bank bail-in is looming», *Social Europe*, 4 de noviembre, disponible en http://www.socialeurope.eu/2015/11/new-countdown-for-greece-a-bank-bail-in-is-looming/

Offe, C. (2016), *Europe Entrapped*, 2.ª ed., Cambridge, Polity.

Offe, C. y Preuss, U. K. (2016), *Citizens in Europe: Essays on Democracy, Constitutionalism and European Integration*, Colchester, ECPR Press.

Oltermann, P. (2015), «Jürgen Habermas's verdict on the EU/Greece debt deal – full transcript», *The Guardian*, 16 de julio, disponible en http://www.theguardian.com/commentisfree/2015/jul/16/jurgen-habermas-eu-greece-debt-deal

Reuters (2015), «Italy's Renzi to tell Germany to accept Greece deal: newspaper», 12 de julio, disponible en http://www.reuters.com/article/2015/07/12/us-eurozone-greece-renzi-idUSKCN0PM08320150712#rlWEidmqjQC9999z.99

Schieder, S. (2014), «Zwischen Führungsanspruch und Wirklichkeit: Deutschlands Rolle in der eurozone», *Leviathan* 42(3), pp. 363-397.

Schoeller, M. G. (2016), «Explaining political leadership: the role of Germany and the EU institutions in eurozone crisis management», tesis doctoral inédita, European University Institute, Florence.

— (2017), «Providing political leadership? Three case studies on Germany's ambiguous role in the eurozone crisis», *Journal of European Public Policy* 24(1), pp. 1-20.

Sikorski, R. (2011), «I fear Germany's power less than her inactivity», *Financial Times*, 28 de noviembre, disponible en https://www.ft.com/content/ b753cb42-19b3-11e1-ba5d-00144feabdc0

Streeck, W. (2014), *Buying Time: The Delayed Crisis of Democratic Capitalism*, Londres, Verso [*Comprando tiempo: la crisis pospuesta del capitalismo democrático*, Madrid, Katz Editores, 2016].

Varoufakis, Y. (2016), *Das euro-Paradox: Wie eine andere Geldpolitik europa wieder zusammenführen kann*, Múnich, Antje Kunstmann.

Watkins, S. (2014), «The political state of the union», *New Left Review* 90, pp. 5-25.

---

97 Esa carga está repartida de una forma muy desigual, ya que, a finales de 2016, aproximadamente un tercio de la misma (360.000 millones de euros) estaba repartido entre el sistema bancario italiano.

98 La evidencia de dicha ventaja es verdaderamente pasmosa: «El valor total de las exportaciones de Alemania casi se triplicó entre 2000 y 2007. El superávit comercial de Alemania con el resto de la UE aumentó de 46.400 millones a 126.500 millones de euros durante esos siete años. Los superávits comerciales bilaterales de Alemania con los países periféricos son especialmente esclarecedores: entre 2000 y 2007, el déficit comercial anual de Grecia con Alemania casi se duplicó, desde 3.000 millones a 5.500 millones de euros; el déficit de Italia aumentó más del doble, desde 9.600 millones a 19.600 millones de euros; el de España aumentó bastante más del doble, desde 11.000 millones a 27.200 millones de euros; y el de Portugal aumentó más del cuádruple, de 1.000 millones a 4.200 millones de euros. Los bancos alemanes desempeñaron un importante papel a la hora de suministrar el crédito que impulsó las subidas salariales en los países periféricos de la eurozona como Grecia, lo que a su vez dio lugar a esa divergencia en competitividad y al superávit comercial entre Alemania y esos mismos miembros de la eurozona» (https://en.wikipedia.org/wiki/Greek_government-debt_crisis#cite_note-Bloom_edit-316). También cabe señalar que pedir un préstamo en dichos países resultaba irresistiblemente barato, dado que, al ser el tipo de interés nominal el mismo en todas partes, el tipo de interés real disminuyó debido a la mayor tasa de inflación que predominaba en los países de la periferia.

99 El apartado siguiente utiliza materiales del capítulo de introducción de Offe y Preuss (2016): «Según algunas estimaciones, en Grecia hay aproximadamente 320.000 familias que no están pagando sus hipotecas, y evidentemente esos malos créditos son un peso muerto para el sistema bancario» (Minenna 2015).

100 ¡Y encima, por hacerlo, Tsipras fue ampliamente ridiculizado en los medios alemanes, que le calificaban de personaje poco de fiar y errático!

101 Tras las 17 horas de negociaciones del 12 y el 13 de julio, Reuters informaba de que Matteo Renzi, primer ministro italiano, había comentado con enfado sobre la conducta de los negociadores: «¡Ya basta! El Gobierno alemán tiene que transigir y no humillar a Atenas. Humillar a un socio europeo después de que Grecia haya renunciado a casi todo resulta inconcebible» (Reuters 2015).

102 Los Tratados no contemplan un procedimiento que permita que un país salga de la eurozona sin abandonar del todo la UE, según el Artículo 50 del Tratado de la Unión Europea. La iniciativa para ese segundo paso le corresponde al país que desee marcharse, no a los restantes miembros de la UE.

103 Watkins habla del «nuevo e informal sistema de gobierno de la Europa posterior a 2011», con un «papel absolutamente extra-estatutario de la canciller alemana» (2014, pp. 21, 20).

104 Dos afirmaciones sinceras de la canciller Merkel resumían la cuestión en pocas palabras. «Sin nosotros, contra nosotros, no puede haber ni habrá ninguna decisión que sea económicamente viable» (traducción del autor). «A mí, el concepto de hegemonía me resulta completamente ajeno» (Schieder 2014).

105 De hecho, en el punto álgido de la crisis, en junio de 2015, Varoufakis, el ministro de Hacienda griego, planteó a la parte alemana un marco de lo que podríamos denominar voluntarismo moralizante. Recordó a su homólogo alemán un discurso que pronunció en Stuttgart James F. Byrnes, secretario de Estado estadounidense, el 6 de septiembre de 1946. Fue un «discurso de la esperanza, donde Byrnes le decía a los alemanes derrotados que ya no tenían que temer el riguroso plan Morgenthau de desindustrialización punitiva, y por el contrario les prometía que su recuperación iba a contar con la ayuda y la promoción de Estados Unidos, uno de los vencedores de la contienda. El discurso de Byrnes, que prefiguraba el Plan Marshall (que entró en vigor en 1948) y el papel de la República Federal de Alemania como un aliado indispensable en la inminente Guerra Fría, marcó un punto de inflexión en el camino hacia la espectacular recuperación de la década de 1950. La analogía que pretende sugerir Varoufakis es obvia: «Los alemanes», afirma, «no habrían podido organizar su magnífico renacimiento durante la posguerra sin el apoyo expresado en el "Discurso de la Esperanza"». ¿Por qué ahora Angela Merkel, después de todos los beneficios con que fueron agraciados los alemanes y toda Europa occidental por obra de la magnanimidad estadounidense, no hace gala de la misma actitud y pronuncia un «discurso de la esperanza» similar ante el pueblo griego?

106 El énfasis está en «adecuadamente». La parte encargada de hacer cumplir las normas puede ser en cierta medida sensible a la culpa, y está interesada en la evitación de la culpa, es decir de que las demás partes no perciban que está aplicando unas sanciones desproporcionadamente brutales. También se ha calificado de evitación de la culpa el móvil principal del BCE. «La decisión del BCE de conceder a los bancos griegos los mínimos fondos necesarios para que puedan llegar a fin de mes forma parte de una estrategia más amplia a fin de evitar mancharse las manos de sangre» (*Financial Times* 2015, p. 4). Cuando quedó patente el daño que el Gobierno alemán le había infligido a su propio prestigio al insistir en que se impusieran unas rigurosas condiciones a la parte griega en las negociaciones de julio de 2015 (Renzi: «¡Ya basta!»), podría decirse que la canciller alemana intentó compensar ese daño mediante su gesto ostentosamente generoso de abrir las fronteras de Alemania a los refugiados a principios de septiembre de 2015.

107 El 2 de septiembre de 2011, la canciller Merkel afirmaba en una entrevista: «Vivimos en una democracia que es una democracia parlamentaria, y por consiguiente el derecho a aprobar los presupuestos es un derecho fundamental del Parlamento, y por ello encontraremos formas de diseñar una co-determinación parlamentaria de una forma que siga ajustándose a los mercados» (traducción literal del autor). La descuidada gramática y el nebuloso razonamiento de esta declaración son indicio de que Merkel está apelando a una verdad profunda que aquí está mencionando de forma resumida en lugar de argumentarla.

108 El 10 de agosto de 2015, el Leibniz Institute for Economic Research de Halle publicaba los resultados de un estudio de simulación que revelaba que debido a la masiva «fuga en busca de seguridad» de capitales griegos a los bancos alemanes, la rentabilidad de los bonos del Estado alemán había disminuido un 3 por ciento a lo largo de cinco años. Eso se traduce en un beneficio de «por lo menos 100.000 millones de euros», una cantidad considerablemente mayor que la que Alemania se

arriesgaría a perder si Grecia acabara suspendiendo los pagos de todos los créditos que se le habían concedido (Leibniz Institute for Economic Research 2015).

109 Disponible en www.bridgingeurope.net

CAPÍTULO 13

LA DOBLE CRISIS DE LA SOCIALDEMOCRACIA EUROPEA

Colin Crouch[110]

La socialdemocracia está experimentando un doble problema en la mayoría de los países. En primer lugar, el porcentaje del voto popular de los partidos socialdemócratas en las elecciones nacionales a menudo ha ido disminuyendo, mientras que los partidos de extrema izquierda, y más aún los de extrema derecha, están creciendo. En segundo lugar, da la impresión de que las políticas neoliberales siguen siendo hegemónicas a pesar del crac de 2008, con la privatización de los servicios públicos, el declive del Estado del bienestar y el predominio de una fiscalidad cada vez más regresiva casi por doquier. Un examen más detallado de las evidencias demuestra la validez de estas impresiones populares, pero también revela sus limitaciones. Puede que la socialdemocracia como tal haya perdido su dominio sobre la izquierda de la política europea, pero probablemente eso forma parte de una fragmentación más general de los bloques hegemónicos que a menudo (aunque ni mucho menos en todos los países) dominaron las democracias de la posguerra mundial. Análogamente, casi por doquier las políticas neoliberales han tenido que transigir con las políticas históricamente asociadas con la socialdemocracia, ya sea por necesidad económica o a fin de atraer el apoyo popular. Aquí examinaremos ambos elementos del declive de la socialdemocracia, y las limitaciones de este.

Siguiendo mi costumbre en otros escritos (Crouch 2013), utilizo el término «socialdemocracia» en su sentido contemporáneo normal para describir los movimientos y los partidos políticos que tienen como misión histórica la representación de los trabajadores corrientes, incluyendo de forma destacada sus sindicatos, por el procedimiento de alentar importantes cambios en el funcionamiento de una economía capitalista y una reducción

de las desigualdades y de los perjuicios sociales que a su entender provoca. Los partidos a los que aludo tienen diversos nombres: socialdemócratas, laboristas o socialistas. En el Parlamento Europeo constituyen los partidos que actualmente se conocen como la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas, pero en la literatura académica, «socialdemócrata» ha acabado utilizándose como algo diferenciado de «socialista». Habitualmente se considera que los movimientos socialistas aspiran a sustituir del todo la economía y los mercados capitalistas mediante un sistema de propiedad colectiva, ya sea a través del Estado o de un sistema cooperativo. Por el contrario, los socialdemócratas aceptan el mercado y la propiedad privada como el mejor medio de gestionar la mayoría de los asuntos económicos, pero son profundamente escépticos respecto a la capacidad del mercado de alcanzar por sí solo determinados objetivos sociales fundamentales. Esos objetivos afectan: en primer lugar, a la necesidad de que todas las personas puedan disfrutar de una vida decente, aunque no puedan tener demasiado éxito en el mercado, y con unas desigualdades limitadas; y en segundo lugar, a la necesidad de los seres humanos de poder gestionar determinadas tareas colectivas comunes de forma satisfactoria. Los socialdemócratas son las personas políticamente activas que están dispuestas a poner limitaciones al mercado y a configurarlo, sobre todo, aunque no únicamente, a través del ejercicio del poder del gobierno estatal o local, y en particular la prestación de los servicios públicos como un derecho de la ciudadanía, a fin de hacer realidad esos fines.

El declive electoral de los partidos socialdemócratas

Es preciso diferenciar el análisis del porcentaje de voto de los partidos en las elecciones de si esos partidos están o no en el gobierno. Lo segundo puede ser una cuestión de las exigencias de la formación de coaliciones, y es posible que los partidos accedan al gobierno o lo abandonen por motivos que tienen poco que ver con su apoyo popular. (En una ocasión el Partido Laborista holandés se vio obligado a abandonar una coalición de gobierno aunque su apoyo en unas elecciones generales había aumentado considerablemente.) Aquí nos ocupamos exclusivamente de la cuestión más

sustancial del lugar que ocupan determinados partidos en el corazón y en la mente de los votantes.

Por supuesto, el porcentaje de voto de los partidos sube o baja conforme los gobiernos ganan o pierden popularidad. Aquí no nos ocupamos de ese tipo de fluctuaciones sino de las grandes tendencias a muy largo plazo. A mediados de la década de 1960 los partidos socialdemócratas conseguían entre el 40 y el 48 por ciento del voto popular en el Reino Unido, Suecia, Noruega, Austria, lo que entonces era Alemania Occidental (la República Federal de Alemania) y Malta. Esos eran los bastiones centrales de la socialdemocracia. A mediados de la década de 1980 esa situación había cambiado tan solo de forma sustancial en el Reino Unido (una caída del 48 por ciento al 31 por ciento), aunque también había evidencias de declive en la República Federal de Alemania y de aumento en Malta. Entre mediados de los años 1980 y las últimas elecciones en el momento de escribir estas líneas se había producido un nuevo aumento en la pequeña Malta, pero en los demás bastiones el declive había sido considerable: hasta el 31 por ciento en Noruega y Suecia, hasta el 27 por ciento en Austria, y hasta un catastrófico 5,7 por ciento en los Países Bajos. En el momento de escribir estas líneas, el Partido Laborista británico se mantenía en torno a un 31 por ciento en 2015, pero estaban previstas nuevas elecciones en junio. A partir de 1990, la República Federal de Alemania se había convertido en un nuevo país a raíz de su unificación con la República Democrática Alemana, un país con socialismo de Estado. En las primeras elecciones del país unificado, celebradas en 1990, el Partido Socialdemócrata (SPD) había logrado el 33,5 por ciento de los votos; en 2013 esa cifra ya había caído hasta el 26 por ciento. Tan solo en dos países (aparte de Malta) que habían sido democráticos de forma ininterrumpida desde las primeras elecciones después de 1945 los partidos socialdemócratas consiguieron mejores resultados en el periodo 2010-2015 que a mediados de la década de 1960: el Partido Socialista francés creció del 19 al 29 por ciento, pero eso fue antes de las elecciones que se celebraron más adelante, en 2017, tras unas elecciones presidenciales en las que todos los partidos consolidados sufrieron importantes derrotas; y el Partido Democrático italiano (PD) se apuntó un 25 por ciento en 2013, mientras que el Partido Socialista de la

década de 1960 tan solo logró un 14 por ciento. Se trataba de dos países donde los partidos comunistas habían dominado la izquierda hasta el declive de la Unión Soviética, y de hecho el propio PD italiano es un heredero de los comunistas y los socialistas reformados. En ambos países los partidos que ahora se consideran socialdemócratas consiguieron unos resultados mucho mejores en algún momento a partir de la década de 1980 que ahora, pero la historia previa del declive del comunismo nos recuerda que el dominio de la izquierda por los socialdemócratas no ha sido en absoluto un rasgo universal de las sociedades de Europa occidental.

La figura 13.1a muestra cómo ha ido variando el porcentaje de voto de los partidos socialdemócratas a lo largo de las tres últimas décadas en todos los países que han celebrado elecciones libres más o menos desde el final de la Segunda Guerra Mundial, o bien (en el caso de Chipre, Grecia, Portugal y España) desde la década de 1970. Se ha producido un retroceso por doquier, salvo en Italia, en Malta y en Portugal y, en menor medida, en Irlanda y en Suiza. El declive ha sido particularmente acusado en los bastiones de Austria y Suecia, y también en los Países Bajos, así como en dos países del sur de Europa afectados por la crisis de la deuda de la eurozona a partir de 2010 (Grecia y España).

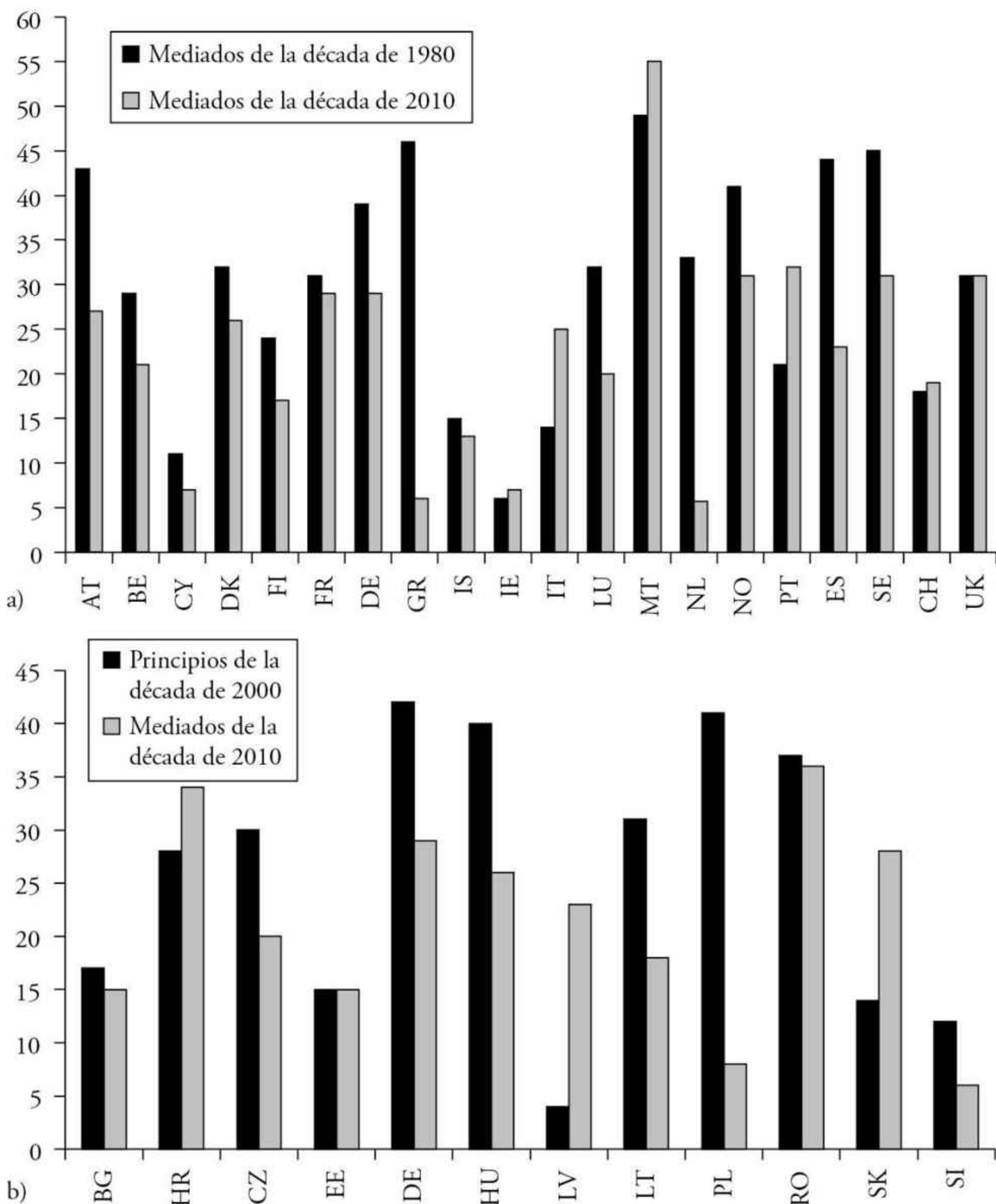


FIGURA 13.1. Variación en los porcentajes de voto de los partidos socialdemócratas: a) países de Europa occidental, de mediados de la década de 1980 a mediados de la década de 2010; b) países de Europa central, de principios de la década de 2000 a mediados de la década de 2010.

Nota: En la parte a), DE significa República Federal de Alemania para 1987, y la Alemania unificada para 2013; en la parte b), DE significa la Alemania unificada. Para las abreviaturas de los países,

véase el Apéndice.

Fuente: https://en.wikipedia.org/wiki/Elections_by_country.

Cuando los países de Europa central y de una parte de Europa oriental accedieron a la democracia liberal a partir de 1990, tuvieron una relación problemática con los partidos comunistas, pues estos habían dominado las dictaduras de los países socialistas de Estado. En algunos casos, los partidos comunistas han conservado su apoyo popular como rivales de los nacientes partidos socialdemócratas, en otros han intentado transformarse en partidos socialdemócratas, y en otros su legado ha desacreditado a todos los partidos que defienden políticas fiscales y sociales redistributivas y la búsqueda del bien colectivo. Más en general, en Europa central y oriental a los partidos de todo tipo les ha resultado difícil consolidar un arraigo popular. Las formaciones aparecen y desaparecen a intervalos regulares, a menudo (sobre todo en la derecha) son poco más que camarillas que rodean a un individuo adinerado y su apoyo puede aumentar o disminuir drásticamente en las elecciones. En las primeras elecciones después de 1990, el Partido Socialista búlgaro, sucesor del partido comunista del régimen anterior, consiguió el 47 por ciento de los votos; hoy está en el 15 por ciento. En unas elecciones similares en Rumanía, no había un partido socialdemócrata reconocible; en las elecciones más recientes, el Partido de la Alianza Socialista se apuntó un 45 por ciento. En otros países del antiguo bloque soviético los partidos perceptiblemente socialdemócratas no lograron más del 12 por ciento del voto popular a principios de la década de 1990. Sí consiguieron unos resultados algo mejores en los países surgidos de la guerra en la antigua Yugoslavia (en Croacia, el 25 por ciento; en Eslovenia, el 17 por ciento). En los años sucesivos, ese tipo de partidos avanzaron de forma muy considerable en numerosos países, y a veces llegaron a ser durante un tiempo los mayores de sus respectivas naciones: Croacia, Eslovaquia, Hungría, Letonia, República Checa, Lituania y Rumanía. Muchos de ellos sufrieron un duro revés tras la crisis financiera global de 2008.

La figura 13.1b refleja su posición entre elecciones en torno al pasado cambio de siglo (después de que se apaciguara una parte de la inestabilidad

inicial de los partidos, aunque desde luego no toda) y en sus elecciones más recientes. Aquí se ha incluido a la Alemania unificada, dado que el antiguo Estado socialista de la República Democrática Alemana ahora forma parte del país. La pauta es mixta, con un fuerte declive únicamente en Polonia y, en menor medida, en la República Checa, Hungría y Lituania. En Croacia, Letonia, Rumanía y Eslovaquia, los socialdemócratas han fortalecido su posición, aunque de una forma significativa únicamente en Letonia.

La preocupación por el incesante declive de los socialdemócratas se concentra en los países del interior del continente anteriormente «occidental», aunque incluso allí el declive no significa necesariamente que haya prevalecido por delante de ellos un único partido de centro-derecha. Eso tan solo ha ocurrido en el Reino Unido; la situación es similar en Alemania, pero la geografía política de ese país ha cambiado. El Partido Popular (ÖVP, conservador) de Austria ha sufrido una caída peor que el Partido Socialista (ÖSP), mientras que en los países escandinavos, la denominada oposición burguesa siempre ha estado dividida entre dos o más partidos, cuyos resultados fluctúan a lo largo del tiempo. La Democracia Cristiana (DC), antiguamente dominante en Italia, se hundió en la crisis generalizada de los partidos italianos de principios de la década de 1990; el intento de crear un partido secular sucesor por el procedimiento de que Silvio Berlusconi llegara a ocupar una posición parecida tan solo se mantuvo en pie gracias a su personalidad y a su fortuna. Hoy en día Francia tiene un bloque de centro-derecha más o menos coherente, Les Républicains, pero se trata de una construcción reciente y no necesariamente duradera, que sufrió graves reveses en las elecciones presidenciales de 2017. La derecha holandesa está dividida entre varios partidos, entre ellos el importante partido de extrema derecha encabezado por Geert Wilders.

Por toda Europa, tanto en la izquierda como en la derecha, el declive de los partidos consolidados empezó en torno al principio del siglo actual, pero después se intensificó a raíz de la crisis financiera de 2008, que produjo el hundimiento del apoyo a los partidos gobernantes en particular. Más generalmente, en toda Europa, de este a oeste, el centro-derecha ha experimentado más casos de hundimiento y reconstrucción de algunos

partidos, y de necesidad de formar coaliciones entre grupos rivales, que el centro-izquierda. Sin embargo, también es posible que en numerosos países esa mayor necesidad de agrupar a las distintas facciones haya provocado que el centro-derecha se haya vuelto más experto en ese tipo de coaliciones.

Es poco probable que, por lo menos en un futuro inmediato, veamos una vuelta al dominio de los sistemas políticos por un par de partidos rivales, salvo en el Reino Unido (y, fuera de Europa, en Estados Unidos), donde el sistema de voto más o menos le garantiza ese papel a los principales partidos, independientemente de los cambios de identidad política entre los votantes. Para los partidos de izquierdas, ha sido una lección difícil de asumir, dado que durante una gran parte del siglo XX, y anteriormente, ellos representaban a una clase, la clase obrera industrial, que iba creciendo hasta acabar convirtiéndose —se suponía— en una mayoría dominante dentro de la población. La idea de que los partidos de dicha clase estaban abocados a convertirse en los vencedores de la historia era una idea específicamente marxista, pero la convicción de que la historia estaba de su parte afectó incluso a la actitud de los socialdemócratas sin marxismo en sus orígenes. La clase obrera crecía con la industrialización, y el conservadurismo, que parecía ser el principal enemigo histórico de la izquierda, parecía abocado al declive, dado que su principal apoyo ideológico, el cristianismo organizado, estaba en clara decadencia.

Sin embargo, el crecimiento de la clase obrera industrial empezó a ralentizarse en la mayoría de los países de Occidente como muy tarde a partir de la década de 1970. Los grupos ocupacionales del nuevo sector servicios que iban sustituyendo a la clase obrera en las economías postindustriales carecían de apego político a cualquier zona del espectro, y por consiguiente sus miembros no se han convertido en seguidores fiables de un reducido número de partidos importantes, si es que de hecho acuden a votar. Justo cuando el Partido Comunista Italiano (PCI) finalmente lograba su largamente esperado *sorpasso* (adelantamiento) sobre la DC, a mediados de la década de 1980, ambos partidos estaban a punto de entrar en sendas crisis terminales —el primero a raíz del derrumbe de la Unión Soviética, el segundo a través de una cadena de escándalos de corrupción— y en el plazo de unos años ninguno de los dos existía como partido importante. Han sido

sustituidos por un surtido de partidos, muy cambiantes e inestables. El caso italiano ha sido particularmente espectacular, pero en la mayoría de los países occidentales se han producido procesos similares, y esos procesos se han repetido de una forma aún más rápida en Europa central y oriental.

Sin embargo, aunque la crisis de los partidos consolidados de todo el espectro es general, hay dos razones por las que ello supone un problema para los socialdemócratas en particular. En primer lugar, dado que, prácticamente por definición, los socialdemócratas no representan a ningún grupo social adinerado, ni tampoco generalmente poderosos por otros motivos, como es el caso de los partidos de derechas, dependen mucho de un apoyo masivo de un gran número de trabajadores corrientes. Si ese apoyo se reduce, los socialdemócratas tienen pocos recursos a los que recurrir. Eso afecta a sus posibilidades de ganar elecciones, y al mismo tiempo reduce la necesidad de que los gobiernos de derechas y de centro tomen nota de los intereses que supuestamente defiende la socialdemocracia. En segundo lugar, el hecho de que los partidos socialdemócratas que estaban en el poder en el momento de la crisis financiera fueran castigados por los votantes en la misma medida que lo fueron los partidos gobernantes de centro-derecha (Kriesi 2014) muestra que aquellos no son percibidos por los votantes como unos partidos que tienen una relación distinta de la que tienen los conservadores y los neoliberales con los intereses bancarios y financieros de otro tipo que provocaron la crisis. Tanto si eso sugiere que el público es incapaz de distinguir entre las posturas de los socialdemócratas y las de los neoliberales en materia de políticas como que los partidos socialdemócratas ya no tienen una postura crítica particular hacia dichos intereses, su identidad característica como portadores de la democracia de masas claramente se ha venido abajo. A los socialdemócratas se les ve cada vez más como simples partidos del *establishment*, lo que deja el campo libre para que nuevos movimientos aspiren a ser los representantes de «los trabajadores corrientes».

El estado de la izquierda en general

En consonancia con el proceso de fragmentación de los partidos en su conjunto, al observar el cuadro más general de los partidos a la izquierda del centro, y no solo de los que pueden etiquetarse fácilmente como socialdemócratas, descubrimos que las evidencias de un declive general de la izquierda son mucho menores. (Podría decirse lo mismo de los que están a la derecha del centro.) Aquí estoy definiendo como izquierda del centro a todos los movimientos políticos que se caracterizan por una crítica de la excesiva dependencia del libre mercado, y porque esa crítica se hace desde el punto de vista de la búsqueda de una redistribución igualitaria y del universalismo. Esa definición está concebida para englobar a los partidos anticapitalistas a la izquierda de la socialdemocracia, y a los partidos ecologistas y feministas. El denominador de la redistribución igualitaria y el universalismo excluye a los partidos ecologistas que se centran en la protección de hábitats privilegiados, así como los partidos conservadores xenófobos y antiempresariales extremos. Esa definición también excluye a los partidos progresistas, aunque antes del siglo XX el concepto de izquierda empezaba a partir de ellos. En el complejo espectro político de las sociedades postcomunistas, la relación entre los partidos progresistas y excomunistas con el espectro izquierda-derecha resulta particularmente difícil de desenmarañar. En las democracias liberales, durante gran parte del siglo XX, los partidos progresistas ocupaban un terreno central entre los partidos conservadores de la derecha y los socialdemócratas y socialistas de la izquierda. En las últimas décadas eso ha variado en algunos países, pero no en todos, ya que los progresistas se han transformado sobre todo en neoliberales, y por consiguiente, en lo que respecta a la mayoría de las cuestiones socioeconómicas del momento, forman parte de la derecha, con lo que dejan a los conservadores, sobre todo a los demócrata-cristianos, como el centro aparente. Debido a estas complejidades del liberalismo, los partidos progresistas no se incluyen en este estudio de la izquierda, ni siquiera en los países escandinavos, donde su nombre *(venster)* literalmente significa «de izquierdas».

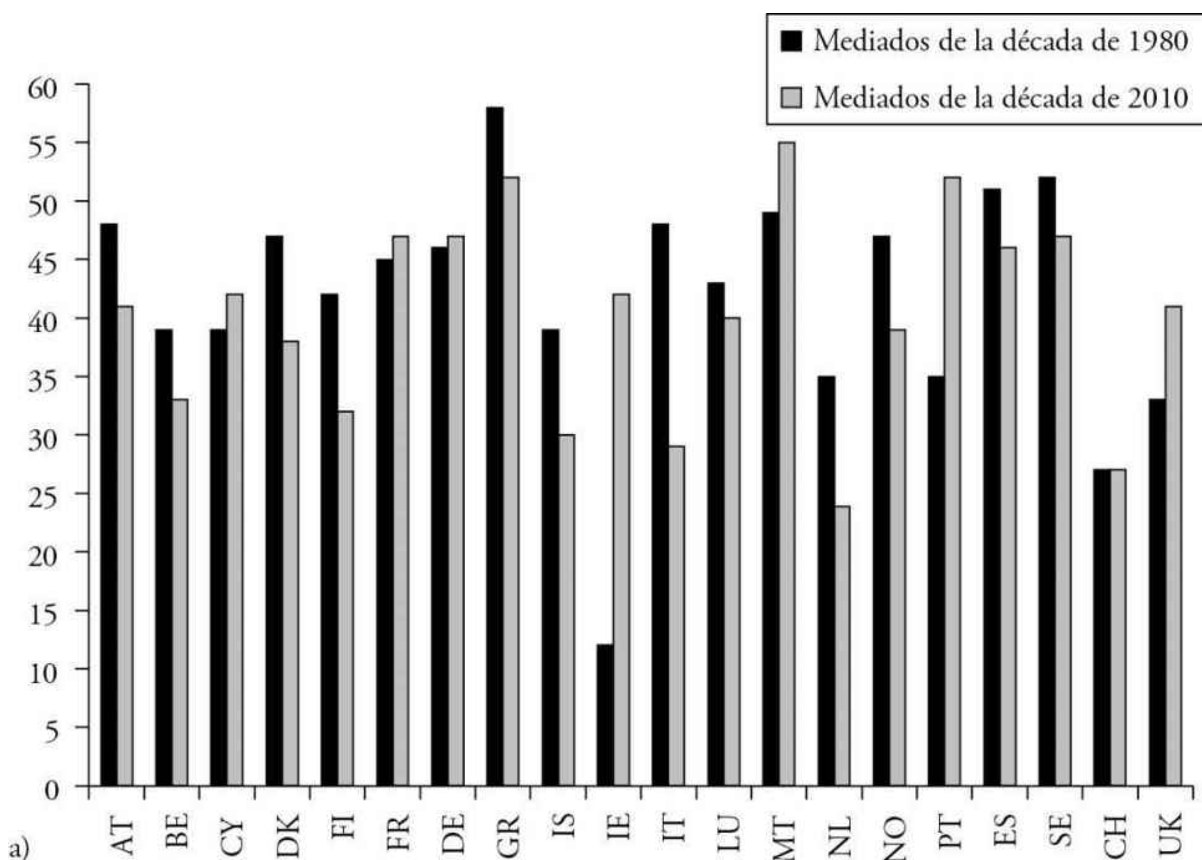
Ha habido algunos cambios en las identidades de los partidos que componen esa izquierda en sentido amplio. Hasta la década de 1970 (más tarde en Chipre, Francia e Italia), estaba formada principalmente por

partidos comunistas; más recientemente ha estado formada por los partidos socialistas de izquierdas (que a veces eran los herederos de los partidos comunistas), los verdes, los feministas (durante un tiempo en Islandia, actualmente en Suecia), y tal vez, con algunas reservas, el Partido Pirata.

Las figuras 13.2a y 13.2b resumen la situación. En todos los países nórdicos, en Francia, la República Federal de Alemania, Austria, Italia, Malta, España, Suecia y Grecia, a mediados de los años 1980 más del 45 por ciento de los votos eran para los partidos a la izquierda del centro. En España, Suecia y Grecia, eran más del 50 por ciento. En torno al cambio de siglo, los únicos países de Europa central y oriental con cifras altas —ambos por encima del 50 por ciento— eran la República Checa y la Alemania unificada. Durante los últimos años se ha producido un declive del conjunto de los resultados electorales de la izquierda en sentido amplio, pero en una proporción menor que el declive de los partidos socialdemócratas. En algunos países de Europa occidental se asistió a la estabilidad o incluso a un aumento del conjunto de los resultados de la izquierda durante la década de 2010: sobre todo en Irlanda, Portugal y el Reino Unido (a pesar de que en este último el sistema electoral penaliza a los partidos pequeños), pero también en Chipre, Francia, Malta, Suiza y Alemania, si se compara la República Federal de Alemania de 1987 con la Alemania unificada de 2013. El declive de la izquierda en sentido amplio en Europa central entre el cambio de siglo y las últimas elecciones ha sido intenso en Bulgaria, la República Checa, la Alemania unificada, Hungría, y sobre todo en Polonia, aunque Croacia, Letonia y Eslovaquia se resistieron a la tendencia.

Estos datos sugieren que, al igual que sus antagonistas de centro-derecha en la mayoría de los países, los socialdemócratas tendrán que acostumbrarse a ser el partido principal, aunque no el partido dominante, entre las formaciones más difusas de la izquierda en general. Dado que el sector manufacturero y el minero han decaído como fuentes de empleo, lo que ha reducido el tamaño de la clase obrera industrial, están surgiendo sociedades postindustriales con una estructura de clases más compleja que no desmienten el concepto de un continuo izquierda-derecha, sino que modifican y hacen más variado su contenido En particular, tal y como han

mostrado Oesch (2006a, 2006b), Oesch y Rodríguez Menés (2011) y Kitschelt y Rehm (2014), hay divergencias sobre cuestiones como el autoritarismo frente al liberalismo (actitudes sobre asuntos como la sexualidad o las minorías étnicas de la clásica línea divisoria entre conservadores y progresistas) en contraposición con las de desigualdad económica (la línea divisoria entre neoliberales y socialdemócratas). De todo ello parece derivarse lógicamente una estructura de partidos más variada. La formación efectiva de las coaliciones de gobierno no siempre depende de la proximidad ideológica entre los socios de coalición. Podrían basarse en un acuerdo sobre a quién quieren excluir los partidos o en la única aritmética política que puede funcionar. Sin embargo, si los partidos son capaces de reconocer que algunas formaciones están más cerca de ellos que otras, eso puede facilitar la formación de coaliciones e impedir que los partidos vecinos confraternicen con sus rivales.



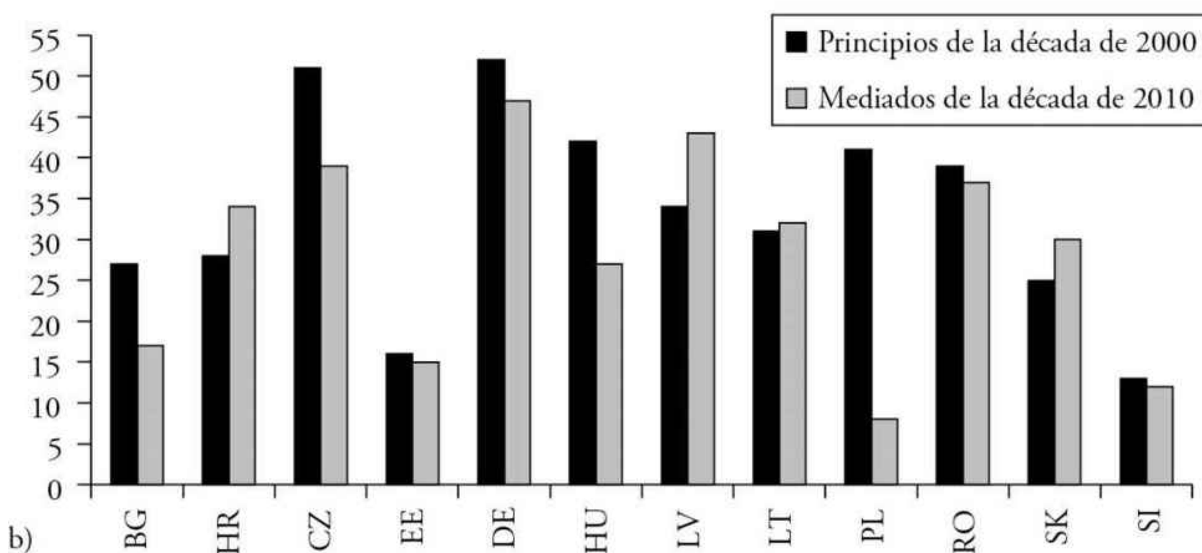


FIGURA 13.2. Variación en los porcentajes de voto de todos los partidos de izquierdas: a) países de Europa occidental, de mediados de la década de 1980 a mediados de la década de 2010; b) países de Europa central, de principios de la década de 2000 a mediados de la década de 2010.

Nota: En la parte a), DE significa República Federal de Alemania para 1987, y la Alemania unificada para 2013; en la parte b), DE significa la Alemania unificada. Para las abreviaturas de los países,

véase el Apéndice.

Fuente: https://en.wikipedia.org/wiki/Elections_by_country.

Si bien esta evolución es general, su implicación para los partidos socialdemócratas individuales varía de acuerdo con sus distintas historias políticas y con los diferentes sistemas de partidos. Por ejemplo, el SPD alemán tiene una gran experiencia en la formación de coaliciones, tanto con los demócrata-cristianos como con los verdes. Tiene muchas más dificultades con el nuevo partido de izquierdas, Die Linke, dado que, a pesar de que en parte se trata de un ejemplo de la fragmentación de la izquierda que se da en varios países, Die Linke es en parte el heredero del partido que constituyó la dictadura comunista de la República Democrática Alemana (Sozialistische Einheitspartei, SED). A muchos políticos y votantes del SPD les resulta inaceptable aliarse con quienes tienen esos orígenes. Las defecciones a Die Linke han debilitado al SPD hasta el extremo de que no le quedan muchas más opciones que ser un socio minoritario de la CDU/CSU —lo que a su vez arrastra a más votantes a Die Linke. Resulta difícil vislumbrar un cambio en esta pauta hasta que un cambio generacional borre gradualmente todo vestigio del SED —un proceso que empieza a hacerse efectivo ahora.

Los socialdemócratas suecos tienen menos problemas para formar alianzas ocasionales con los partidos de izquierdas, ya que estos no están contaminados por haber participado en una dictadura. Irónicamente, el largo periodo como partido dominante en el gobierno del Partido Obrero Socialdemócrata (SAP) resulta más problemático. Por consiguiente, otros partidos suecos (al margen de la extrema izquierda) han formado parte de una denominada coalición «burguesa» que se extiende desde la derecha hasta el centro-izquierda sin incluir al SAP, cuya principal prioridad ha sido excluir del gobierno a los socialdemócratas siempre que ha sido posible. A su vez, el SAP ve como enemigos a todos esos partidos. De no producirse un cambio, esas posturas impedirán la formación de nuevas coaliciones de una izquierda redefinida. De hecho, en las vecinas Dinamarca y Noruega, recientemente los partidos no socialdemócratas han mostrado una

preferencia a negociar acuerdos con los partidos de extrema derecha a fin de mantener fuera del gobierno a los socialdemócratas.

En el Reino Unido, donde el sistema electoral impone forzosamente una dualidad artificial en los resultados de las elecciones, el Partido Laborista tiene que hacer frente a problemas mayores a la hora de reconocer el nuevo pluralismo en la izquierda. Y lo que es peor, los únicos nuevos partidos favorecidos por dicho sistema son de base geográfica, en particular el Partido Nacional Escocés, que intenta identificarse como un partido de izquierdas, y que le ha arrebatado muchos votos a los laboristas. Al Partido Laborista le resulta muy difícil formar coaliciones de gobierno con un partido que aspira a poner fin al Estado británico, y se encuentra ante un problema parecido al que tiene el SPD con Die Linke, si bien por distintas razones.

Aunque teóricamente los socialdemócratas deberían ser capaces de reubicarse en el núcleo de una nueva y más amplia alianza del centro-izquierda, la historia y las estructuras existentes a menudo crean importantes barreras para la materialización de dicha posibilidad. Otros dos factores forzosamente complican aún más cualquier posibilidad de optimismo: el ascenso de los partidos xenófobos de extrema derecha y la caída de la participación electoral en muchos países.

El ascenso de la derecha xenófoba

Los pequeños partidos populistas de derechas existen desde hace varias décadas en una amplia gama de países europeos, pero en los últimos años han adquirido una considerable importancia en la mayoría de los Estados al adoptar una postura marcadamente xenófoba, dirigida en parte contra los inmigrantes y en parte contra los refugiados, sobre todo los que proceden del mundo islámico. Los atentados terroristas de los grupos islamistas radicales en numerosos países han contribuido al crecimiento de esos partidos.

Los partidos populistas que abogan por un rechazo al Estado del bienestar y a una alta presión fiscal fueron una característica poco exitosa de la política de los países escandinavos durante varias décadas. Más

recientemente, sus sucesores han adquirido una fuerza considerablemente mayor por el procedimiento de dar un giro de 180 grados a su política sobre el Estado del bienestar y adoptar una agenda xenófoba, en particular anti-islámica. Desde 2016, el partido alemán Alternative für Deutschland, que empezó siendo un partido muy pequeño que defendía que Alemania abandonara la moneda común europea, ha logrado un considerable apoyo electoral por el procedimiento de transformarse además en un partido anti-islámico (sobre todo en la antigua Alemania Oriental, donde viven muy pocos musulmanes). En el Reino Unido, el United Kingdom Independence Party (UKIP) empezó siendo un partido preocupado sobre todo por la aparente pérdida de soberanía que entrañaba la pertenencia del Reino Unido a la UE, una postura que culminó con el éxito de la campaña para conseguir una mayoría favorable a la salida de la organización en el referéndum de 2016. A lo largo de la existencia del UKIP, y de la propia campaña del referéndum, el énfasis pasó a centrarse en la gran preocupación por los niveles de inmigración, incluida la de los refugiados de Oriente Próximo. En muchos otros países, los partidos xenófobos existentes se han fortalecido a raíz del terrorismo islamista, sobre todo en Austria, Dinamarca, Francia y los Países Bajos. El actual Gobierno de Hungría lleva muchos años manteniendo una política de hostilidad hacia las minorías étnicas existentes en el país —judíos, romaníes, rumanos— y ahora ha combinado esa postura con la hostilidad a la petición de la UE para que Hungría acoja la cuota que le corresponde de refugiados que llegan a las costas de Grecia e Italia desde Oriente Próximo. Numerosos gobiernos de Europa central y oriental también han adoptado una postura similar. Esos acontecimientos no son exclusivos de Europa, como ha venido a demostrar en Estados Unidos la campaña a las elecciones presidenciales de Donald Trump, con su énfasis en la hostilidad hacia los inmigrantes mexicanos y los musulmanes. En los márgenes del mundo democrático, el Gobierno de Rusia ha adoptado una postura marcadamente nacionalista y se ha ganado la admiración de los movimientos xenófobos de Europa y Estados Unidos.

Se está produciendo un importante cambio en la política mundial, con un resurgimiento del nacionalismo que no se veía desde la derrota de los regímenes nazi y fascista en la Segunda Guerra Mundial. La angustia ante

la globalización, el rencor por el comportamiento del sector financiero mundial durante los años previos a la crisis de 2008, la desazón por la llegada de un gran número de refugiados e inmigrantes, y el temor al terrorismo islamista se han coaligado para generar un fuerte clima de xenofobia. La mayoría de los partidos socialdemócratas y algunos partidos conservadores no desean seguir por ese camino, pero están descubriendo que sus llamamientos al entendimiento multicultural pierden terreno en los conflictos retóricos con las pasiones que suscita el nacionalismo, cuya posible relevancia aún resulta imposible de predecir.

El descenso de la participación electoral

Hasta ahora hemos examinado el declive de la posición electoral de los partidos socialdemócratas en términos de porcentajes de voto. Además, a lo largo de los últimos treinta años hemos asistido a una disminución de la proporción del electorado que realmente acude a votar en las democracias consolidadas, lo que implica que la posición de dicho partido (y otros) entre los ciudadanos se ha deteriorado aún más. Las estadísticas sobre la evolución de la participación se presentan en la figura 13.3. En los países de Europa occidental, se observaba principalmente estabilidad a lo largo de por lo menos veinte años antes de mediados de la década de 1980, y la disminución de la participación se dio únicamente en Chipre, Finlandia, Portugal y Suiza. La mayor parte de los países de Europa central y oriental tuvieron una participación muy alta en sus primeras elecciones después de 1990, con las únicas excepciones de Estonia, Hungría y, sobre todo, Polonia. Aunque la disminución ha seguido produciéndose en algunos países a lo largo de varios años, se registró un importante desplome a lo largo y ancho de toda Europa más o menos en la época de la crisis financiera. Los únicos países de Europa occidental a los que apenas ha afectado esa tendencia son los países escandinavos, Malta, Países Bajos y España, mientras que de hecho la participación aumentó ligeramente en Luxemburgo y en Suiza. En la mayoría de Europa central y oriental la participación siguió cayendo, y los únicos países que registraron un

aumento fueron la República Checa y dos países donde en un principio había sido muy baja: Estonia y Polonia.

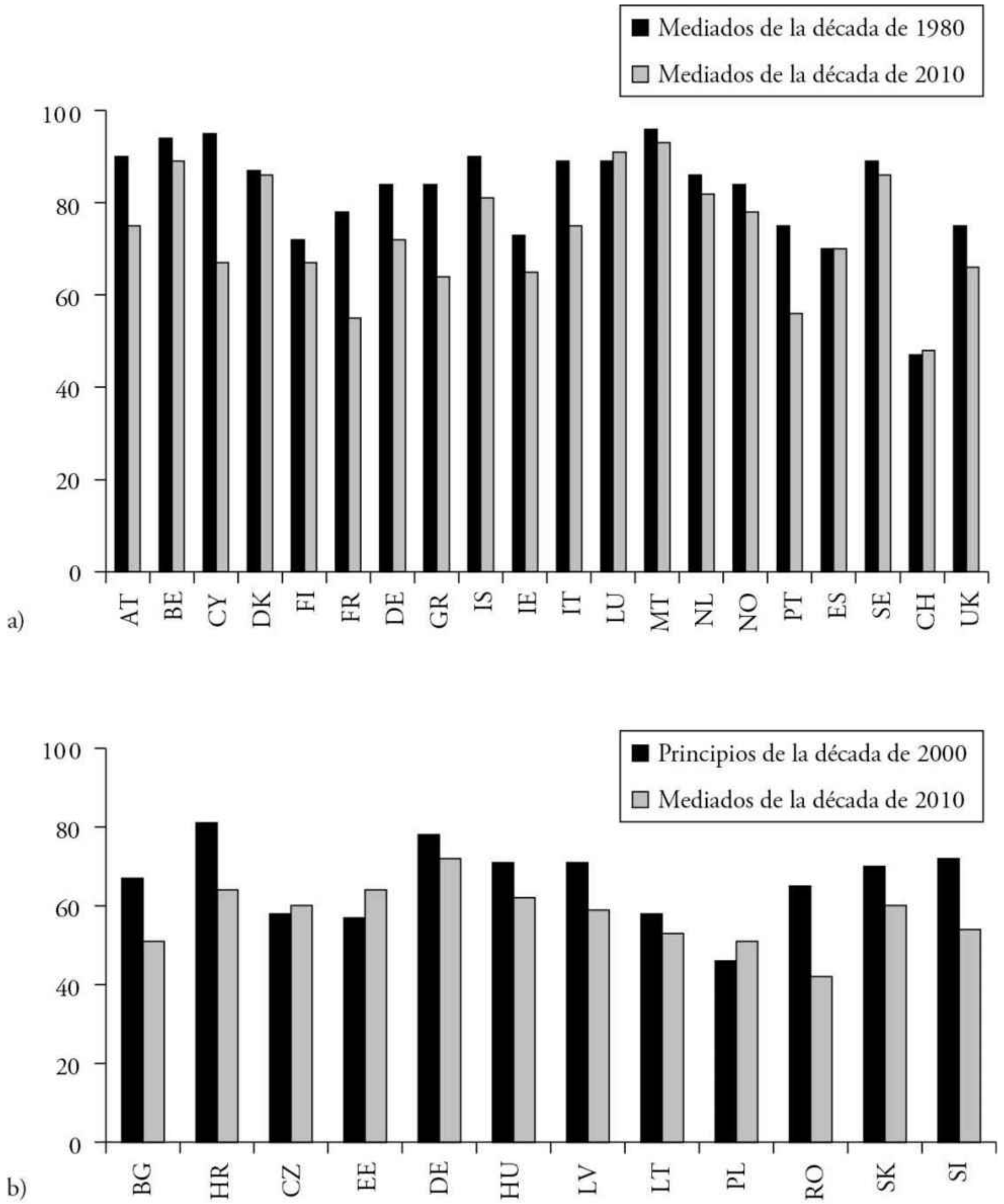


FIGURA 13.3. Porcentaje de ciudadanos que participan en las elecciones: a) países de Europa occidental, de mediados de la década de 1980 a mediados de la década de 2010; b), países de Europa

central, de principios de la década de 2000 a mediados de la década de 2010.

Nota: En la parte a), DE significa República Federal de Alemania para 1987, y la Alemania unificada para 2013; en la parte b), DE significa la Alemania unificada.

Fuente: http://www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout.

Si consideramos los votos de los partidos socialdemócratas como una proporción de todos los ciudadanos (es decir, de todas las personas con derecho al voto, y no de las que realmente acuden a votar), el descenso es aún mayor que cuando examinamos el porcentaje de votos (figura 13.4). Las caídas más drásticas han sido en Grecia, Países Bajos, Austria y España. Algunos partidos contradijeron esa tendencia: Italia, Malta, Portugal, y en menor medida Suiza. En Europa central y oriental los partidos socialdemócratas que se vieron más afectados por el descenso de la participación fueron Polonia, Hungría y la Alemania unificada. Los únicos que fueron en contra de esa tendencia fueron Letonia, Eslovaquia y, en menor medida Estonia.

La caída de la posición de todos los partidos de izquierdas entre todos los ciudadanos ha sido menos acusada, y se ha visto compensada por algunos aumentos, como muestra la figura 13.5. Sin embargo, en Europa occidental se dio una drástica disminución en Grecia, Austria e Islandia, pero se registró un aumento en Irlanda, Malta, Portugal, Reino Unido y, en menor medida, en los Países Bajos y en Suiza. Resulta más llamativo el hecho de que, desde el cambio de siglo, la izquierda en sentido amplio ha fortalecido su posición entre los ciudadanos en todos los países de Europa central y oriental, salvo en Polonia.

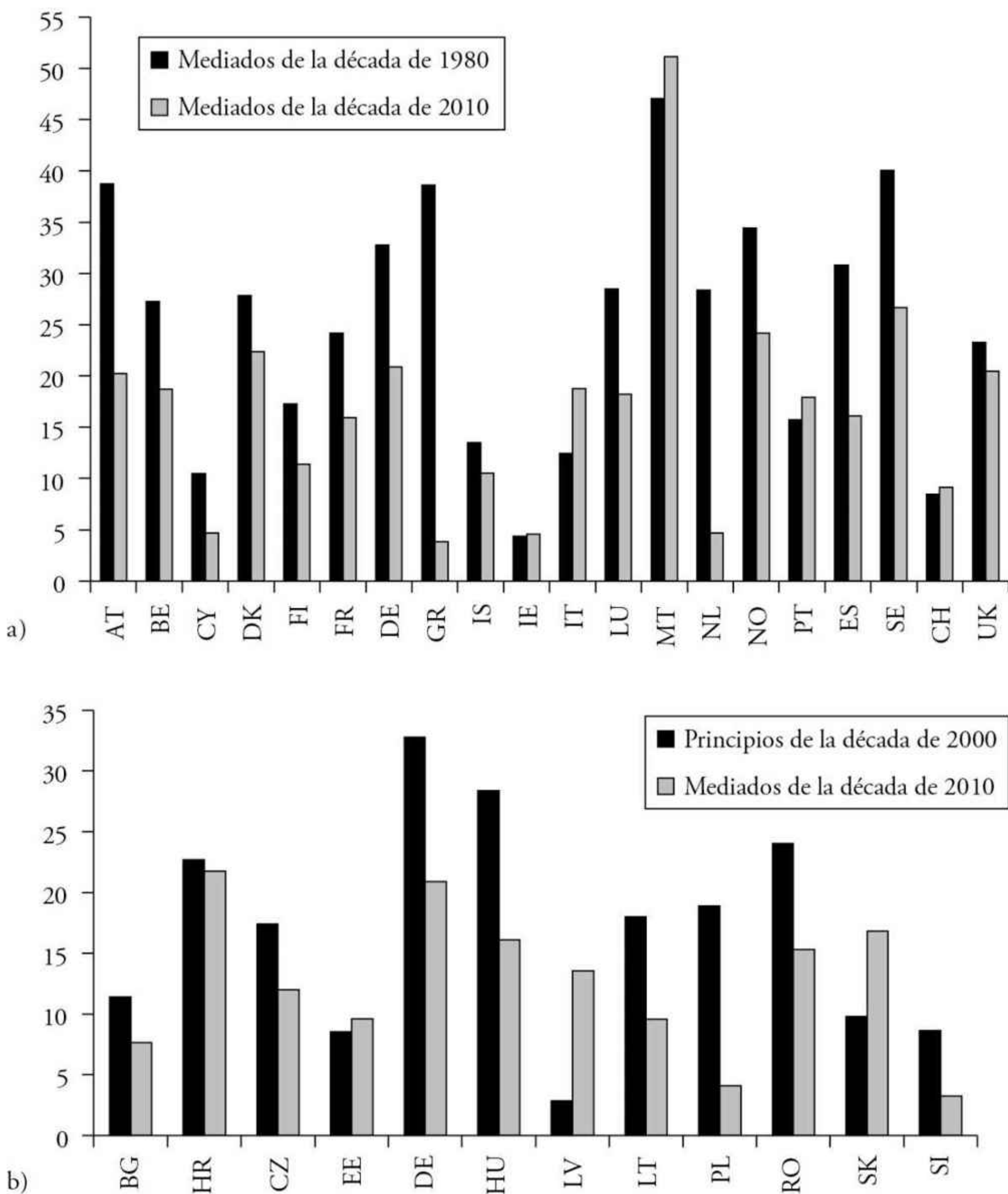


FIGURA 13.4. Variación de los porcentajes del electorado total de los partidos socialdemócratas: a) países de Europa occidental, de mediados de la década de 1980 a mediados de la década de 2010; b) países de Europa central, de principios de la década de 2000 a mediados de la década de 2010.

Nota: En la parte a), DE significa República Federal de Alemania para 1987, y la Alemania unificada para 2013; en la parte b), DE significa la Alemania unificada.

Fuente: https://en.wikipedia.org/wiki/Elections_by_country.

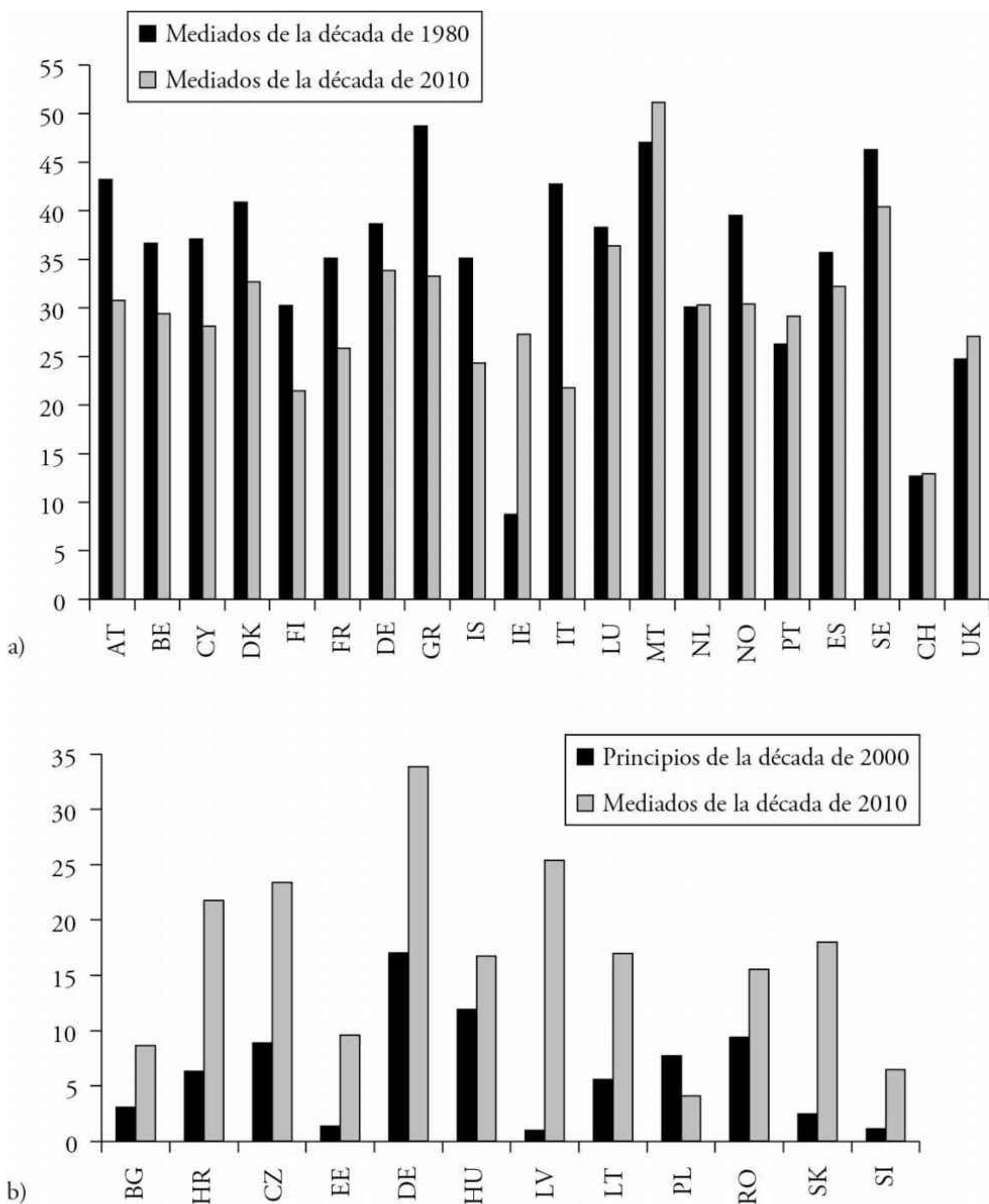


FIGURA 13.5. Variación de los porcentajes del electorado total de todos los partidos de izquierdas: a) países de Europa occidental, de mediados de la década de 1980 a mediados de la década de 2010; b) países de Europa central, de principios de la década de 2000 a mediados de la década de 2010.

Nota: En la parte a), DE significa República Federal de Alemania para 1987, y la Alemania unificada para 2013; en la parte b), DE significa la Alemania unificada.

Fuente: https://en.wikipedia.org/wiki/Elections_by_country.

El declive electoral de los partidos socialdemócratas: conclusión

En conjunto, este análisis de los cambios en el voto sugiere una conclusión acerca del estado de la izquierda en Europa hoy en día con más matices que la historia de un simple declive. Existe un claro declive en los bastiones de la socialdemocracia en Europa noroccidental, pero se compensa con una recuperación desde una base muy baja en Europa central y oriental. Por consiguiente existe una convergencia de tendencias en el sentido de que la socialdemocracia es una corriente importante, pero en absoluto dominante en todo el continente (incluidas sus islas). También hay evidencias en numerosos países de un crecimiento de los partidos que o bien están a la izquierda de la socialdemocracia o que representan formas alternativas de la política de izquierdas. Los futuros partidos socialdemócratas tienen más probabilidades de llegar al gobierno justamente en compañía de dichos partidos, acaso en el marco de un concepto más amplio y progresista de la izquierda. Este último cambio podría ser particularmente relevante en caso de que prosiga el ascenso de los partidos xenófobos de extrema derecha.

Estos cambios pueden observarse de una forma especialmente acusada en los países más golpeados por la crisis de la deuda de la eurozona: una importante caída de los partidos socialdemócratas (a menudo acompañados de sus principales rivales de centro-derecha) en Portugal, Grecia y Chipre, y en menor medida en Irlanda y España aunque ni rastro de ello en Italia; un aumento en la izquierda en sentido amplio a través de SYRIZA en Grecia, de Podemos en España y del Sinn Fein en Irlanda. Tendremos que esperar a las elecciones de los próximos años para averiguar si estos drásticos cambios han sido un fenómeno excepcional y reversible, o si han traído consigo cambios fundamentales. Aunque, como es probable, la mayoría de los partidos que surjan tanto en la izquierda como en la derecha resulten ser temporales e insostenibles, es poco probable que los partidos socialdemócratas clásicos recuperen alguna vez su lugar como representantes hegemónicos de los ciudadanos con tendencias izquierdistas de la sociedad. El espectro político del siglo XXI no se parecerá al del siglo

XX, porque, sobre todo debido al declive de las ocupaciones industriales, la propia sociedad ha cambiado.

El desafío neoliberal a la agenda de las políticas socialdemócratas

Si ahora nos fijamos en las áreas sustanciales de las políticas, más que en los partidos políticos, observamos que la socialdemocracia está en una posición similar: parece estar en retroceso en muchos lugares, pero conserva una obstinada persistencia y ocasionales momentos de crecimiento. El motivo es que en una democracia resulta muy difícil llevar a cabo políticas neoliberales a ultranza. Los fallos del mercado son generalizados, y las desigualdades e inseguridades que caracterizan a su funcionamiento crean importantes tensiones sociales. Cuando los gobiernos que se enfrentan a unas elecciones se topan con ese tipo de problemas, habitualmente reciben presiones para regular el comportamiento de las grandes empresas y llevar a cabo unas políticas fiscales y de gasto a fin de poner límites a los mercados y a sus consecuencias, un enfoque que a grandes rasgos es socialdemócrata. Lo más habitual es que ese tipo de políticas las lleven a cabo los gobiernos dominados por los partidos socialdemócratas, o que al menos los incluyan, pero también pueden observarse en los gobiernos de los partidos de la derecha del centro. Los principales logros del neoliberalismo se han producido en la privatización de la prestación de los servicios públicos, más que de los servicios en sí, que por lo general siguen financiándose con fondos públicos. De hecho, dado que la mayoría de esas privatizaciones dan lugar a oligopolios privados, no son exactamente logros del neoliberalismo sino del «capitalismo de amiguetes».

Sería preciso un importante proyecto de investigación para evaluar la medida en que las políticas neoliberales han prevalecido sobre las socialdemócratas, país por país. Aquí debemos limitar el análisis a dos áreas: en primer lugar, un breve examen de la medida en que las políticas de la UE han pasado a ser principalmente neoliberales; y en segundo lugar, un repaso sumario a las tendencias en el gasto público.

La regulación económica se ha dejado principalmente en manos de la UE. La integración europea siempre ha consistido sobre todo en la creación de un mercado, y por consiguiente un proceso neoliberal, aunque solo sea porque, como Fritz Scharpf (1996) lleva tiempo argumentando, es más fácil llegar a un acuerdo sobre la integración negativa, que consiste en identificar y eliminar los impedimentos para los mercados, que sobre la integración positiva, que consiste en desarrollar las políticas públicas. Sin embargo, desde un principio, el Tratado de Roma de 1956 y sus sucesores siempre han incorporado un compromiso con una «unión cada vez mayor», una idea que trasciende el comercio. Aunque la relevancia de esa expresión ha sido mucho más debatida que el compromiso de construir unos mercados abiertos, ha tenido importantes consecuencias para las políticas en áreas como la cultura y la seguridad, algunas de las cuales han sido importantes para los socialdemócratas. También ha habido un importante apoyo de los fondos de la UE para proyectos de infraestructuras y reorganización estructural en regiones y países con dificultades económicas, sobre todo en Europa central y oriental en los últimos años. Dichos proyectos solo han sido ejemplos de una importante modalidad de suministro socialdemócrata de bienes colectivos; también han repartido la riqueza por toda Europa, dado que los países ricos contribuyen más a los fondos, mientras que los más pobres (y las regiones pobres dentro de los países ricos) son los que más se benefician de ellos.

Incluso en el ámbito de la formación del mercado, los enfoques neoliberales no han sido dominantes, ni mucho menos. Se consulta y se involucra a los sindicatos y a las organizaciones patronales de un modo característico de los regímenes socialdemócratas. Aunque la estrategia de «reforma» del mercado de trabajo inaugurada durante la década de 1990 tenía como principal objetivo la reducción neoliberal de la normativa del mercado de trabajo, esa estrategia acabó adoptando el enfoque de la «flexiseguridad», un compromiso neoliberal-socialdemócrata que combinaba una flexibilidad cada vez mayor a través de la reducción de la normativa con nuevas medidas que aportaran seguridad a los trabajadores a

fin de mejorar su posición en el mercado de trabajo, más que simplemente protegerla. La implementación de las medidas de «flexiseguridad» a menudo no alcanzaban esas grandiosas pretensiones a medida que se difundían desde su origen en Dinamarca y los Países Bajos hasta ser oficialmente refrendadas por la mayoría de los Estados miembros de la UE. A pesar de todo, suponían un importante ejemplo de la vigencia de la fuerza de las políticas socialdemócratas dentro de la Unión y la necesidad de que el neoliberalismo transigiera con ellas.

Sin embargo, en los últimos años se ha producido un giro hacia la desregulación neoliberal en las políticas de la UE. Cabe señalar tres acontecimientos en particular: el intento de una Asociación Transatlántica de Comercio e Inversiones (TTIP) con Estados Unidos, la interpretación cada vez más neoliberal de su papel por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), y el tratamiento dispensado a los Estados deudores del sur de Europa, sobre todo a Grecia, y también a Irlanda.

Desde un punto de vista socialdemócrata, el problema con el TTIP consistía en que contemplaba un acuerdo comercial con Estados Unidos que facilitaría las relaciones comerciales a través de la eliminación de las barreras no arancelarias, y que establecería la resolución de contenciosos entre los inversores y los Estados (ISDR) como medio para resolver las reclamaciones de las grandes empresas contra los gobiernos. El énfasis en la pura y simple desregulación implicaba la persistencia de una postura neoliberal; un tratado de comercio inspirado por la socialdemocracia buscaría un acuerdo sobre la base del mejor funcionamiento, no de la mínima regulación. Además, para los socialdemócratas (y cabe suponer que para los conservadores ortodoxos) resulta inaceptable que se encomiende la crucial función estatal del procedimiento judicial a unos tribunales privados, como ocurriría con el ISDR. Los socialdemócratas no han tenido la fuerza suficiente en Europa, por no hablar de Estados Unidos, como para establecer un TTIP que se ajustara a sus preferencias. Sin embargo, políticos de distintos colores (socialdemócratas y proteccionistas) se han aliado para dar carpetazo al tratado tal y como se propuso originalmente. Cuando reaparezca en una versión modificada, será posible discernir mejor en qué medida las objeciones socialdemócratas han condicionado los

cambios. Mientras tanto, se ha firmado un acuerdo comercial entre Canadá y la UE (Acuerdo Comercial Canadá-Europa, CETA) que encarna el neoliberalismo en una medida mucho menor.

El TJUE tiene como tarea principal garantizar que no se obstaculicen los mercados libres acordados por los Estados miembros. Por consiguiente, se dedica a limitar el poder de los oligopolios y a reducir la evitación de impuestos —unas actividades en las que los neoliberales puros y los socialdemócratas comparten la misma agenda. No obstante, la gradual extensión del Mercado Único al sector de los servicios lo ha llevado hasta un punto de importante desacuerdo entre esas dos fuerzas: el estatus especial de los servicios públicos, significativamente redefinidos por las autoridades europeas como «servicios de interés general» (Barbier *et al.* 2015). Para los gobiernos subsiste la posibilidad de mantener fuera del mercado ese tipo de servicios (sanidad, educación, servicios asistenciales, policía, etc.) —una posibilidad que en sí misma es una concesión a los socialdemócratas y a los conservadores ortodoxos—, pero de vez en cuando el tribunal ha asumido la tarea de definir la libertad de los gobiernos para hacerlo cuando las grandes empresas que aspiran a la privatización de esos servicios plantean objeciones. Además, también puede haber problemas para los gobiernos que deseen revertir las privatizaciones decretadas por sus predecesores. En una cuestión distinta, a pesar de que los tratados europeos consagran el derecho de los trabajadores a llevar adelante negociaciones colectivas a través de los sindicatos, el TJUE ha impedido la ampliación de la negociación colectiva más allá de las fronteras nacionales (Deakin y Rogowski 2011; Höpner 2008, 2014). Los miembros del tribunal son nombrados por los Estados miembros, pero naturalmente gozan de la autonomía apropiada de un órgano judicial. Por consiguiente, el giro antisocial del tribunal no es una consecuencia directa del declive político de la socialdemocracia, sino de los razonamientos de los jueces, como, por ejemplo, la mentalidad particularmente favorable a los mercados de los jueces designados en los antiguos países con socialismo de Estado.

La política inicial adoptada por la Comisión Europea, el Banco Central Europeo (BCE) y el Fondo Monetario Internacional respecto a las naciones afectadas por la crisis de la deuda pública de la eurozona fue una pura

expresión del pensamiento neoliberal. En particular, el primer memorándum de 2012 «acordado» con el Gobierno griego para resolver los problemas de aquel país ponía el énfasis casi exclusivamente en el recorte del gasto público, en la desregulación y en la reducción del papel de los sindicatos (Gobierno de Grecia 2012). No se decía nada sobre la «flexiseguridad», ni sobre la necesidad de mejoras en infraestructuras si se pretendía que esos países compitieran en unos mercados de alto valor añadido. El objetivo principal era reducir los costes laborales directos e indirectos. Sin embargo, incluso ahí, se ha producido una modificación gradual. A pesar de su muy rigurosa postura inicial sobre el uso de la política monetaria para suavizar el impacto de la crisis, el BCE se ha ido volviendo gradualmente más expansivo; puede que sea poco y tarde, pero el cambio se ha producido. Además, el memorándum griego de 2015, aunque sigue insistiendo en las privatizaciones, también hace hincapié en la necesidad de poner fin a la evasión fiscal entre los ricos, de fortalecer la red de seguridad social, de mejorar la formación profesional y de introducir planes de apoyo al empleo (Gobierno de Grecia 2015). Ha sido un típico ejemplo de cómo la socialdemocracia ejerce su influencia hoy en día. Los políticos y los expertos económicos neoliberales siguen llevando el timón de las políticas, pero la pura imposibilidad de llevar a la práctica unas medidas tan extremas, y el caos que provocan, dan lugar a compromisos. Aunque son unas políticas de medias tintas, reactivas y no estratégicas, y se nos antojan insuficientes, siguen apareciendo.

El gasto público

En el espacio de que dispongo no es posible realizar un análisis detallado de los cambios en las pautas del gasto público, a fin de determinar la suerte relativa que han corrido las políticas conservadoras, neoliberales y socialdemócratas en los distintos países de toda Europa. Tan solo podemos fijarnos en algunos datos agregados. Uno de los postulados centrales del neoliberalismo es que el Estado debería ser «más pequeño», en el sentido de que debería gastar una proporción cada vez menor de la renta nacional. Por el contrario, los partidos socialdemócratas están vinculados al empleo de

ese tipo de gasto a fin de garantizar la prestación de los servicios públicos y reducir las desigualdades. Aunque la trayectoria varía de un país a otro, habitualmente el ascenso del neoliberalismo se sitúa más o menos a finales de la década de 1970. Por consiguiente, si la socialdemocracia está en decadencia, cabría esperar ver una reducción general del gasto entre 1980 y el presente. A tal efecto, tan solo podemos utilizar datos de Europa occidental, dado que los países de Europa centro-oriental no vivieron el periodo anterior a 1990, en el que predominaron distintos tipos de compromiso social, ni tenían sistemas que permitían el cálculo del gasto público tal y como se entiende en las economías capitalistas. Faltan los datos de algunos países en determinadas tablas. No es posible incluir a Alemania en la comparación general debido al impacto de la unificación, pero haremos comentarios sobre Alemania por separado a lo largo de la discusión.

La figura 13.6 muestra que la disminución del gasto público como proporción del PIB que cabría esperar del predominio neoliberal tan solo es observable en Irlanda y en Suecia, pero esta tenía el nivel más alto de todos los países tanto en 1980 como en 2015. (No disponemos de datos sobre Malta.) También hubo cierto declive en Alemania, pues en 1980 el gasto en la República Federal fue del 20,7 por ciento del PIB y en 2015 había disminuido al 19,4 por ciento en 2015 en la Alemania unificada.

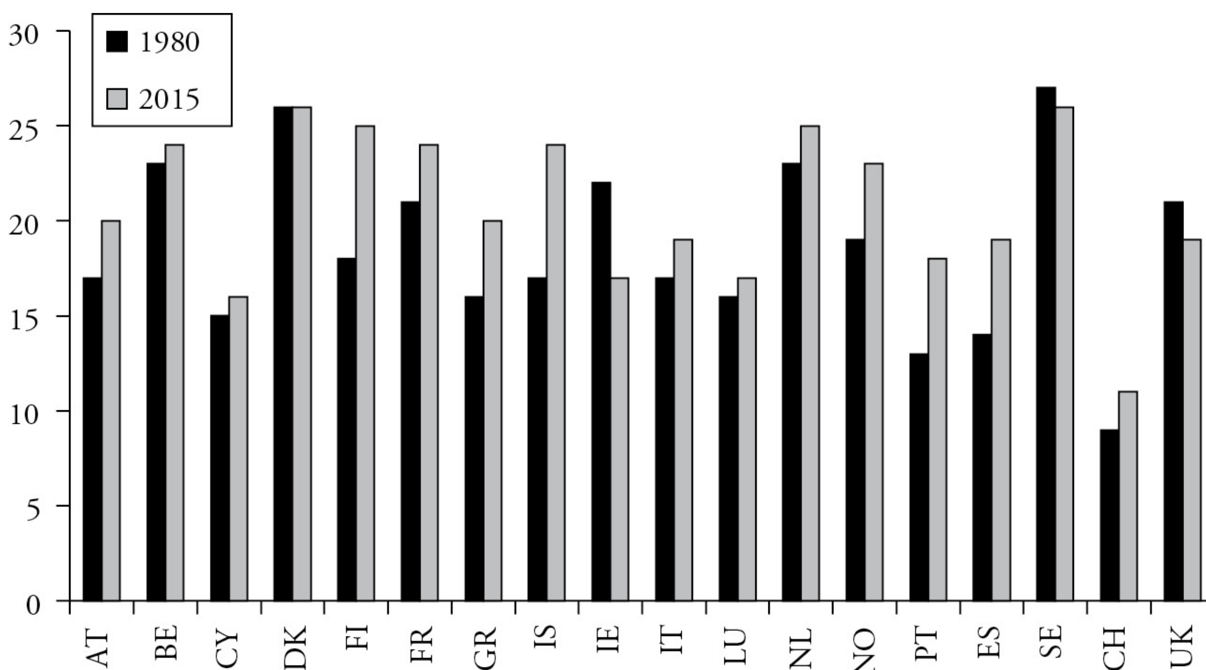


FIGURA 13.6. Variaciones del consumo final general del Estado como porcentaje de la renta nacional, países de Europa occidental, 1980-2015.

Fuente: http://data.worldbank.org/indicator/NE.CON.GOVT.ZS.

El gasto total es un indicador rudimentario, e incluye actividades (por ejemplo la Administración general, la policía, la defensa) que no son específicamente socialdemócratas. Los partidos socialdemócratas han defendido principalmente el gasto en políticas sociales, sobre todo protección social, educación y sanidad. El gasto en protección social aumentó en todos los países (figura 13.7), a menudo en grandes cuantías. (No disponemos de datos sobre Chipre, Islandia o Malta.) Alemania no es una excepción (el 21,4 por ciento en la RFA en 1980; el 25,8 por ciento en la Alemania unificada en 2015). El gasto público en educación experimentó un aumento en todos los países salvo en Italia y los Países Bajos (no disponemos de datos comparativos sobre Alemania, Chipre, Grecia, Islandia, Luxemburgo o Malta) (figura 13.8). Hubo aumentos en el gasto público en sanidad en todos los países (no disponemos de datos sobre Bélgica, Chipre, Islandia o Malta) (figura 13.9). Aparentemente Alemania no es una excepción, con un aumento hasta el 9,4 por ciento del PIB desde el 6,3 por ciento de la RFA en 1980.

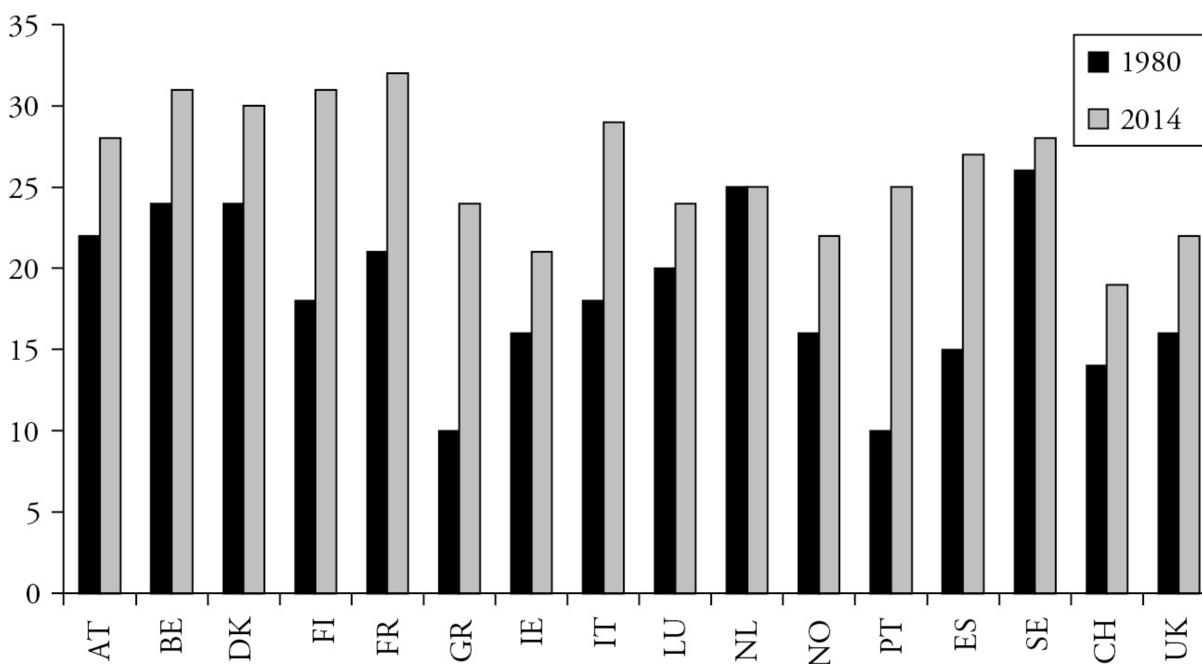


FIGURA 13.7. Variación del gasto público en protección social como porcentaje de la renta nacional, países de Europa occidental, 1980-2014.

Fuente: http://data.uis.unesco.org/?queryid=181.

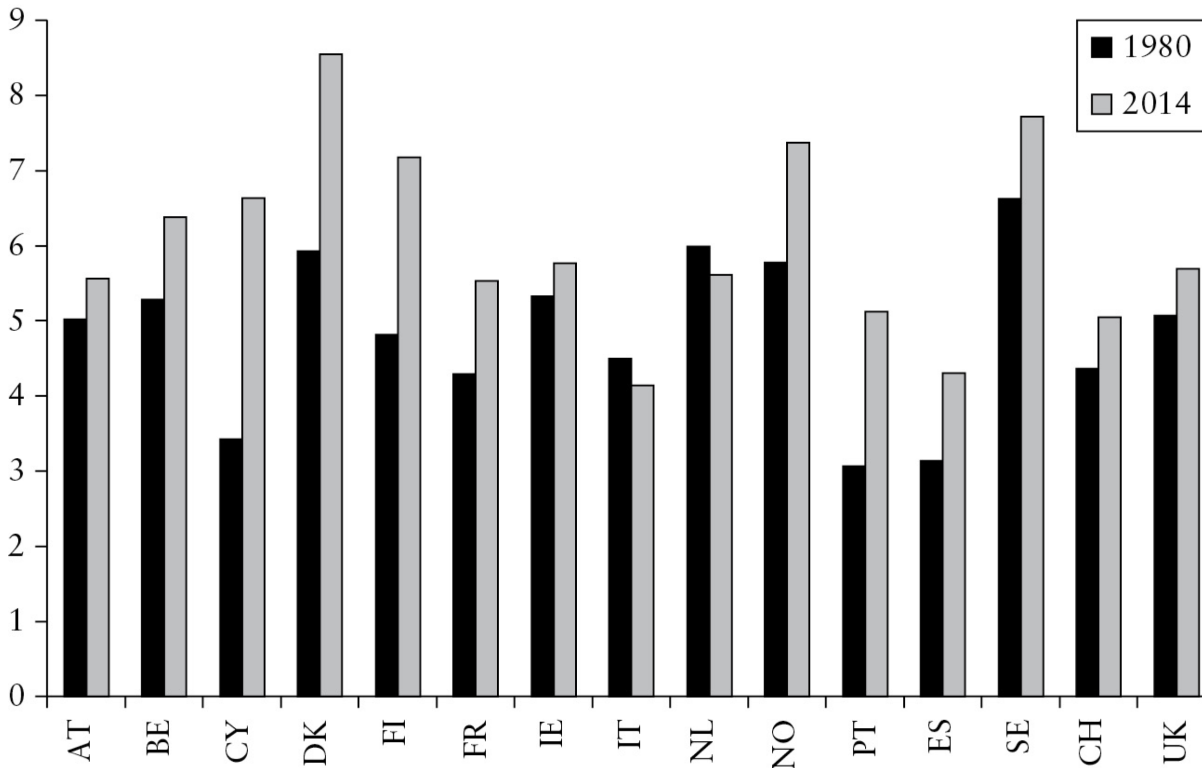


FIGURA 13.8. Variación del gasto público en educación como porcentaje de la renta nacional, países de Europa occidental, 1980-2014.

Fuente: http://data.uis.unesco.org/?queryid=181.

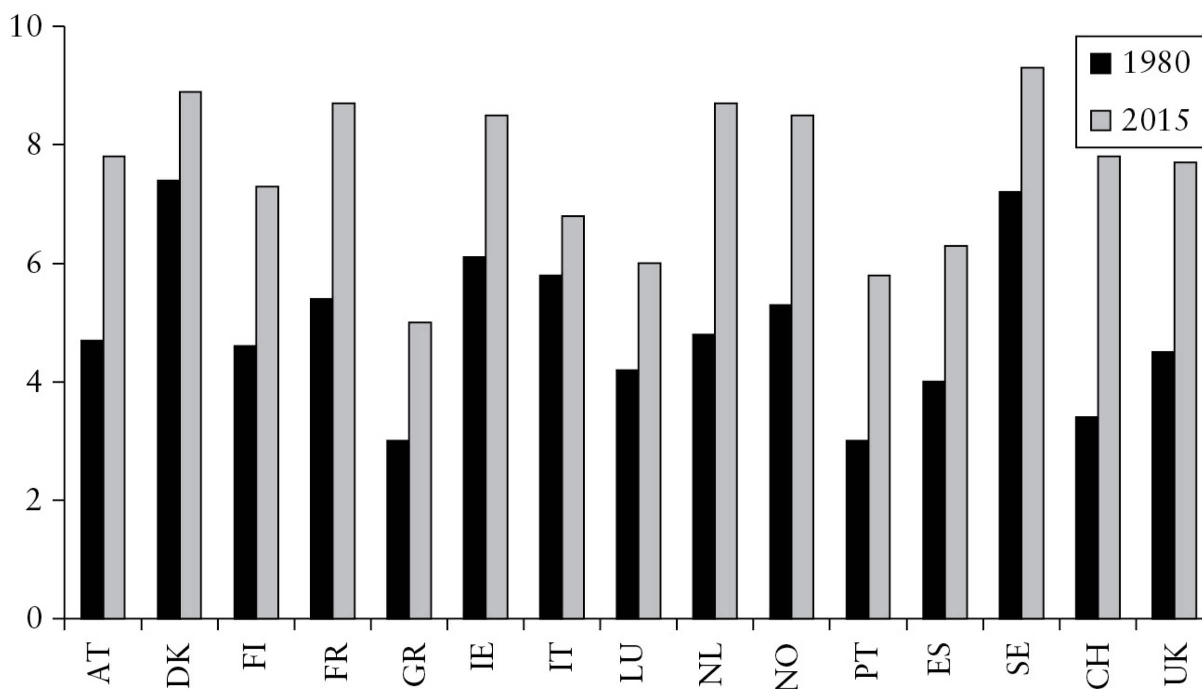


FIGURA 13.9. Variación del gasto público en sanidad como porcentaje de la renta nacional, países de Europa occidental, 1980-2015.

Fuente: http://data.uis.unesco.org/?queryid=181.

Sin embargo, hay más evidencias del éxito neoliberal en el aumento de la proporción del gasto en sanidad, que es privado en vez de público. La figura 13.10 muestra el ratio entre gasto en sanidad pública y sanidad privada en 1980 y 2015. (El gráfico solo llega hasta 10 en 1980 a efectos de presentación, aunque en realidad el ratio entre gasto público y gasto privado en Noruega fue del 53:1, y en Suecia del 12:1. En la figura 13.9 faltan esos mismos datos.) El ratio disminuye en la mayoría de los países, lo que revela un avance del gasto privado en atención sanitaria en todos los países salvo en Austria, Grecia, Irlanda, Países Bajos, Portugal, Suiza y el Reino Unido. También en Alemania hubo una disminución del gasto privado en sanidad entre la RFA de 1980 y la Alemania unificada de hoy en día.

El neoliberalismo también aspira a una reducción de la fiscalidad y de la progresividad de los impuestos. Las cifras agregadas apuntan a un cierto

éxito de dicha estrategia en los niveles generales de fiscalidad, pero solo en Finlandia, Irlanda, Países Bajos y Noruega (no en Alemania) (figura 13.11). (No disponemos de datos sobre Malta.) Sin embargo, un estudio más detallado de la OCDE revela una importante disminución de la progresividad de los impuestos en la mayoría de los países europeos (y en otros países avanzados) durante ese periodo, principalmente a través de unos tipos impositivos más bajos a las empresas y a las rentas altas (OCDE 2011).

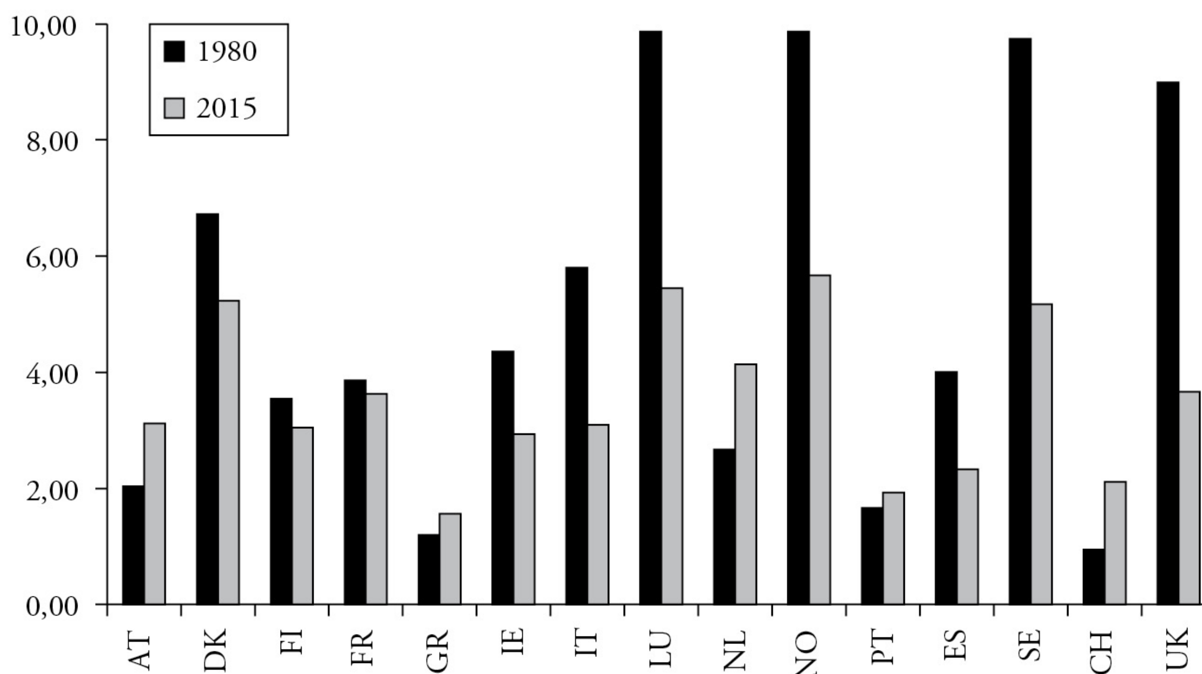


FIGURA 13.10. Variación del ratio entre gasto público y privado en sanidad, países de Europa occidental, 1980-2015.

Fuente: http://www.oecd.org/els/health-systems/health-data.htm; https://data.oecd.org/socialexp/social-spending.htm.

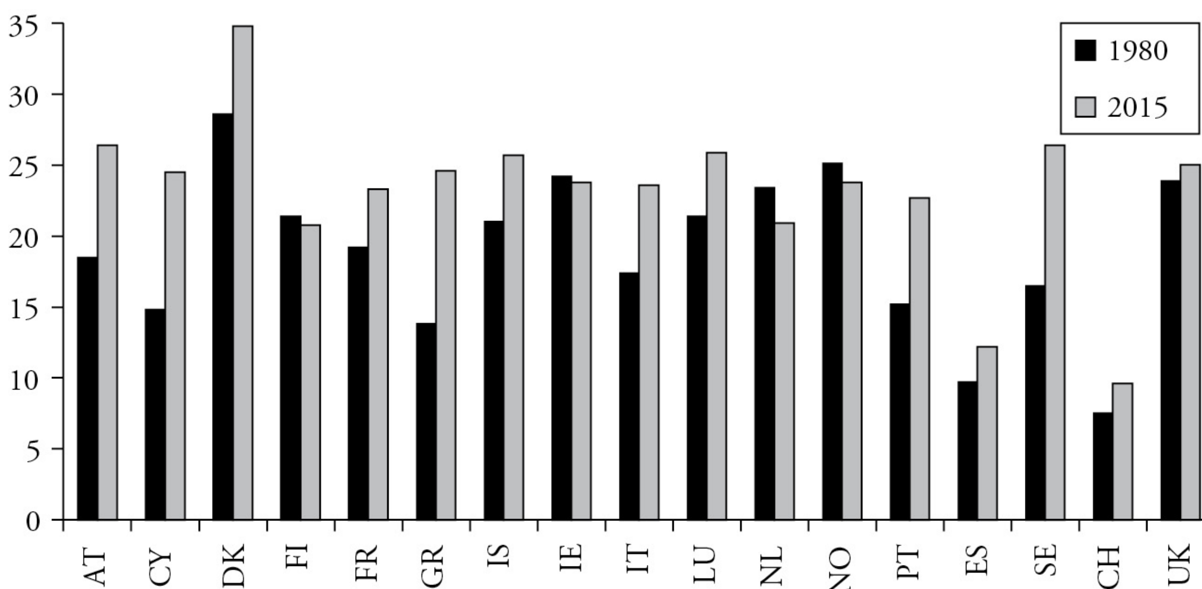


FIGURA 13.11. Variación de los ingresos fiscales como porcentaje de la renta nacional, países de Europa occidental, 1980-2015.

Fuente: http://data.worldbank.org/indicator/GC.TAX.TOTL.GD.ZS.

El desafío a la agenda socialdemócrata: conclusión

Tras las primeras oleadas de políticas neoliberales contra el Estado del bienestar en Estados Unidos, Pierson argumentaba que se habían logrado pocos avances, debido a la persistencia de la inercia de los programas (Pierson 1994). Los datos que hemos examinado brevemente aquí sugieren que pueden sacarse conclusiones parecidas en el caso de los países europeos veinte años después. Por otra parte, unas cifras agregadas tan amplias no cuentan toda la historia, como sugieren las evidencias sobre sanidad privada y progresividad fiscal. Como ocurre con el análisis del comportamiento electoral, de este análisis resulta que las políticas socialdemócratas se han reducido, pero son resistentes —aunque no necesariamente las apliquen los partidos socialdemócratas. Los enfoques socialdemócratas no son predominantes; de hecho, raramente lo han sido fuera de los países nórdicos. Siguen siendo un componente importante de la mezcla general de políticas, y han resistido a gran parte de la ofensiva neoliberal, aunque sobre todo en forma de protección defensiva de los logros del pasado y no de una planificación estratégica positiva.

Conclusiones

En contra de lo que podría esperarse, las consecuencias políticas de la crisis de 2008 y la posterior eurocrisis no han sido favorables para los socialdemócratas. Dado que el Reino Unido, Grecia, Portugal y España tenían gobiernos socialdemócratas en el momento de la crisis, y que dichos gobiernos tuvieron una parte de la responsabilidad de lo ocurrido, no pudieron beneficiarse de lo que básicamente era una crisis neoliberal. Por el contrario, en Grecia y en España florecieron nuevos partidos a la izquierda de la socialdemocracia. Sin embargo, no podía ocurrir fácilmente lo mismo en el Reino Unido, debido al sistema electoral mayoritario, sino que, por el contrario, el Partido Laborista entró en un largo periodo de tensiones y conflictos internos. También se intensificó el descontento entre la izquierda con la economía de principios del siglo XXI en Alemania, Dinamarca y Suecia, lo que dio lugar una vez más a la aparición o la resurrección de distintos partidos a la izquierda de la socialdemocracia. Fueron esas divisiones, junto con el ascenso previo de los partidos ecologistas, las que provocaron la actual fragmentación de la izquierda política. Sin embargo, los movimientos xenófobos también han sido una reacción airada contra la crisis financiera, y (salvo en Grecia y en España) han sido más poderosos y generalizados que los acontecimientos que se han producido en la izquierda. Estos cambios tan recientes llegan después de un proceso más gradual de declive electoral de la socialdemocracia que en parte es una consecuencia del cambio de la demografía y de la estructura ocupacional, y en parte de una disminución más general del interés por el voto.

Si, como se ha argumentado aquí, la socialdemocracia tendrá que ir asumiendo cada vez más que es tan solo un elemento de un grupo de fuerzas políticas que compiten entre sí (algo que hace tiempo que ocurre en los Países Bajos y en Suiza, y más recientemente también en Dinamarca), tendrá que volver a evaluar sus relaciones con las otras familias políticas. Además de con sus antagonistas tradicionales, los progresistas y los conservadores y cristianos moderados, ahora también tendrá que plantearse la cuestión de su relación con los nuevos movimientos xenófobos. Dichos movimientos habitualmente no son neoliberales, sino que apoyan el Estado

del bienestar (siempre y cuando esté reservado para los nacionales). Si bien los movimientos socialdemócratas en teoría siempre han tenido una actitud internacionalista y cosmopolita, también es cierto que sus logros en la práctica siempre han tenido un carácter marcadamente nacional. Como han señalado Goodhart (2013), Streeck (2015) y algunos otros observadores, el «universalismo» del Estado del bienestar socialdemócrata casi siempre ha sido un universo limitado que se interrumpe en la frontera nacional, pues se basa en el concepto elocuente e igualitario de la ciudadanía nacional, que tiene sus raíces en la sensación de pertenencia compartida a una comunidad nacional. Nunca ha habido ninguna razón para que los votantes corrientes de la socialdemocracia, a diferencia de sus pensadores, tengan una actitud cosmopolita. Esa idea se expresa con enorme claridad en el concepto sueco del Estado del bienestar como *folkshemmet,* el lugar donde la gente puede sentirse como en su casa. Ese significado podría estirarse para incluir a un pequeño número de inmigrantes, pero ¿a cuántos? ¿Acaso la aversión de Estados Unidos a un Estado del bienestar fuerte es un reflejo de su heterogeneidad cultural? Razonar en esa línea lleva a algunos a aspirar a una socialdemocracia nacional, que exige una estricta limitación a la inmigración, el rechazo del liberalismo y, en el caso de los países europeos, la salida de la UE. Ese tipo de partidos podría hacer causa común con los partidos xenófobos centrados en el Estado del bienestar. El Partido Socialdemócrata danés ya ha estado sondeando ese tipo de posibilidades.

Curiosamente, el ascenso de la xenofobia de derechas está llevando a la socialdemocracia a una posición de centro en un espectro político en evolución, el que discurre entre dos formas distintas de lo que siempre hemos denominado la derecha política. Una de esas formas es neoliberal: universalista, orientada al libre comercio e incluyente, pero que se opone a las políticas sociales fuertes, a la fiscalidad redistributiva y a la regulación del capital. En una posición diametralmente opuesta está la derecha nacionalista, excluyente y proteccionista, que apoya un Estado del bienestar fuerte y la regulación económica. Los socialdemócratas, entre ambos extremos, comparten el universalismo de los neoliberales, pero la orientación al Estado del bienestar de por lo menos algunas formas de

populismo xenófobo. Eso podría evolucionar hasta convertirse en una posición bastante fuerte en el tira y afloja de la política.

Para la socialdemocracia, un nuevo compromiso con el neoliberalismo parece una solución más lógica que con el populismo de derechas. En primer lugar, aunque los grandes Estados del bienestar se desarrollaron bajo la égida de la identidad nacional, se trataba de una forma benigna, no dirigida contra los foráneos. Los Estados del bienestar más avanzados se desarrollaron en los países abiertos al comercio —Escandinavia, Alemania, Países Bajos y Reino Unido. Proclamar ahora la limitación de la ciudadanía social de los «verdaderos» nacionales ya no puede ser el *folkshem* de un pueblo que se da el caso que es étnicamente homogéneo, sino que se encarna en la reivindicación del Frente Nacional de que los derechos se limiten a los *français de la souche* (los «franceses de pura cepa»), lo que exigiría una exclusión activa de los que sean considerados foráneos. Todavía es posible un nacionalismo no agresivo en lugares como Escocia o Grecia, donde el resentimiento contra el dominio exterior no requiere la victimización de los inmigrantes y los refugiados. En otros lugares resulta difícil de sostener; una vez que calificar de problema la presencia de un grupo de extranjeros o de las minorías étnicas se convierte en moneda corriente de la política, todas las iniciativas a la hora de definir unas políticas cada vez más hostiles hacia esos grupos le corresponden al partido más xenófobo, mientras que los demás se ven arrastrados tras su estela, pero sin compartir necesariamente su popularidad.

En segundo lugar, como señalábamos anteriormente, los expertos económicos de la OCDE, el FMI y la Comisión Europea están empezando a darse cuenta de los límites sociales de la constante mercantilización y del aumento de la desigualdad, sobre todo a la vista de los riesgos que entraña la creciente desigualdad en Estados Unidos para el consumo de masas. Después de la votación sobre el *brexit*, algunos asesores de inversiones globales fueron más allá y empezaron a plantearse con preocupación si la desigualdad creciente no estará alimentando un rencor xenófobo contra la globalización. El neoliberalismo puede estar dispuesto a transigir con los planteamientos socialdemócratas a fin de garantizar su propia supervivencia. Sin duda existen precedentes de compromisos entre

neoliberales y socialdemócratas. El Nuevo Laborismo en el Reino Unido, el *Neue Mitte* en el SPD alemán, los Nuevos Demócratas en Estados Unidos, todos ellos son ejemplos, como hoy lo son los *Democratici* en Italia. Puede que en algunos aspectos nos parezcan antecedentes incómodos, pero cabría afirmar que el máximo cambio social individual de los últimos tiempos, el avance hacia la igualdad de género, también ha sido un proyecto compartido por los neoliberales y los socialdemócratas, en contra de los conservadores.

Sin embargo, lo más lógico no es necesariamente lo más probable políticamente. Cabe la posibilidad de que tanto los neoliberales como los socialdemócratas prefieran competir para compartir el nuevo fervor en contra de los extranjeros que ha desatado el populismo de extrema derecha, y que ha inyectado energía en unos sistemas políticos cada vez más desgastados, en vez de explorar su propio potencial para alcanzar un compromiso constructivo. Aunque las actitudes hacia los inmigrantes y los refugiados son las que ahora dominan el sentimiento popular, en realidad el meollo de la cuestión es el enfoque sobre la globalización. Los neoliberales están vinculados a una globalización desregulada y sin trabas; la derecha xenófoba, a la protección contra ella. Aquí también los socialdemócratas están entre ambas modalidades de la derecha, pues defienden una globalización regulada que probablemente sea el único enfoque viable a medida que se intensifica el conflicto (véase, por ejemplo, Rasmussen y Bullmann 2016). Su postura en materia de políticas supondrá una importante contribución a las futuras políticas globales, incluso si sus partidos son demasiado débiles para asumir el liderazgo en ese proceso.

Referencias

Barbier, J.-C., Rogowski, R. y Colomb, F. (2015), *The Sustainability of the European Social Model*, Cheltenham, Edward Elgar.

Crouch, C. (2013), *Making Capitalism Fit for Society,* Cambridge, Polity.

Deakin, S. y Rogowski, R. (2011), «Reflexive labour law, capabilities and the future of social Europe», en Rogowski, R., Salais, R. y Whiteside, N.

(eds.), *European Employment Policy: Labour Market Transitions and the Promotion of Capability*, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 229-255.

Gobierno de Grecia (2012), «Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality», 9 de febrero de 2012, Atenas, Gobierno de Grecia.

— (2015), «Memorandum of Understanding for a Three-Year ESM Programme», 19 de agosto de 2015, Atenas, Gobierno de Grecia.

Goodhart, D. (2013), *The British Dream: Successes and Failures of Post-War Immigration*, Londres, Atlantic.

Höpner, M. (2008), «Usurpation statt Delegation: Wie der EuGH die Binnenmarktintegration radikalisiert und warum er politische Kontrolle bedarf», MPIfG, ponencia de debate 08/12, Colonia, Max Planck Institute for the Study of Societies.

— (2014), «Wie der Europäische Gerichtshof und die Kommission Liberalisierung durchsetzen», MPIfG, ponencia de debate 14/8, Colonia, Max Planck Institute for the Study of Societies.

Kitschelt, H. y Rehm, P. (2014), «Occupations as a site of political preference formation», *Comparative Political Studies* 47(12), pp. 1670-1706.

Kriesi, H. (2014), «The political consequences of the financial and economic crisis in Europe: electoral punishment and populist protest», en Bermeo, N. y Bartels, L. M. (eds.), *Mass Politics in Tough Times*, Oxford, Oxford University Press, pp. 297-333.

OCDE (2011), *Divided We Stand*, París, OCDE.

Oesch, D. (2006a), *Redrawing the Class Map*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

— (2006b), «Coming to grips with a changing class structure: an analysis of employment stratification in Britain, Germany, Sweden and Switzerland», *International Sociology* 21(2), pp. 263-288.

Oesch, D. y Rodríguez Menés, J. (2011), «Upgrading or polarization? Occupational change in Britain, Germany, Spain and Switzerland, 1990-2008», *Socio-Economic Review* 9(3), pp. 503-531.

Pierson, P. (1994), *Dismantling the Welfare State?*, Cambridge, Cambridge University Press.

Rasmussen, P. N. y Bullmann, U. (2016), *The Social Democracy to Come*, Londres, Social Europe and Friedrich Ebert Stiftung Europe Office.

Scharpf, F. (1996), «Negative and positive integration in the political economy of European welfare states», en Schmitter, P. C., Marks, G., Streeck, W. y Scharpf, F. (eds.), *Governance in the European Union*, Londres, Sage, pp. 15-38.
Streeck, W. (2015), «The rise of the European Consolidation State», MPIfG, ponencia de debate 15/1, Colonia, Max Planck Institute for the Study of Societies.

---

110 Obsérvese que este texto fue revisado por última vez el 8 de mayo de 2017, de modo que no ha sido posible tener en cuenta las elecciones en Francia, Reino Unido y Alemania que se celebraron mientras este libro estaba en fase de producción.

CAPÍTULO 14

EL ASCENSO DE LA DERECHA RADICAL

Michel Wieviorka

Cuando el racismo afecta al grupo dominante dentro de una sociedad, y lo mismo puede decirse del antisemitismo, es fácilmente asumido por el nacionalismo y por los planteamientos políticos de la derecha radical, a veces también denominada extrema derecha o derecha nacional-populista. No es de extrañar que aparecieran fuerzas de ese tipo en Europa y empezaran a consolidarse a mediados de la década de 1980, en el mismo contexto histórico que el renacer del racismo y el antisemitismo, con antecedentes en la década de 1970, como, por ejemplo, el Partido Fremskridts en Dinamarca o el Parti Anders Lange en Noruega. Y así en Francia el Frente Nacional dejó de ser un grupo marginal e hizo su aparición como un partido a tener en cuenta en 1983. Jörg Haider se convirtió en el líder del Partido de la Libertad de Austria (FPÖ) en 1986, después de que su partido, formado en 1955, participara durante tres años en una coalición de gobierno; Haider lo convirtió en un partido con una identidad política más fuerte y clara, que ya no era posible ignorar. Y en mayo de 2016, Norbert Hofer, el candidato del FPÖ en las elecciones presidenciales, consiguió el 49,7 por ciento de los votos; el Tribunal Constitucional de Austria decidió convocar nuevas elecciones debido a que hubo demasiadas irregularidades. Otro aspecto importante de aquellas elecciones presidenciales es que los candidatos de los partidos clásicos salieron totalmente derrotados, ya que el ganador fue un dirigente ecologista, Alexander Van der Bellen.

El Vlaams Blok se creó en Flandes en 1978 (pasó a llamarse Vlaams Belang [Interés Flamenco] en 2004) y obtuvo más de 100.000 votos en las elecciones de 1987. Uno de los últimos en llegar a la arena de estos partidos de la derecha radical, tras superar la fase de grupo reducido, es el United

Kingdom Independence Party (UKIP), que también es marcadamente anti-inmigrante y euroescéptico, pero se esfuerza por evitar cualquier parecido con una fuerza fascista, y guarda las distancias con partidos como el Frente Nacional, pues no acepta su antisemitismo «visceral». El UKIP ha sido un protagonista crucial en los debates británicos previos al referéndum sobre la permanencia del Reino Unido en la UE, y finalmente en la votación a favor del *brexit* en 2016.

Incluso en Alemania, un país cuyo pasado nazi parecía protegerlo de cualquier tendencia nacional-populista, hemos asistido a la aparición en 2012 del partido Alternative für Deutschland (AfD, Alternativa por Alemania), que desde entonces ha obtenido unos resultados, tanto en las elecciones europeas de 2014 (un 7,1 por ciento de los votos emitidos), como en las elecciones parlamentarias de algunos estados federales *(Länder)*, que distan mucho de ser desdeñables. Este partido se opone rotundamente a la política de Angela Merkel para con los migrantes.

Sería una exageración afirmar que la militancia en esos partidos es una manifestación de una adhesión directa y total al racismo y al antisemitismo: la correspondencia dista mucho de ser perfecta. Pero sí les ofrecen un medio para ascender al nivel de los sistemas políticos a pesar de los mecanismos institucionales, nacionales o europeos, que se esfuerzan por contrarrestarlos, por ejemplo sometiéndolos a una legislación en virtud de la cual el racismo o el antisemitismo es un factor agravante. Eso es especialmente cierto en Bélgica, Reino Unido y Francia.

No todos los movimientos nacionalistas son necesariamente racistas o antisemitas, como hemos visto con el UKIP, y la idea de nación en sí puede ser un sinónimo, en algunas situaciones, de liberación, emancipación y apertura —y ese fue el caso del Año de la Revolución en 1848, a veces denominado la «Primavera de los Pueblos». Hoy en día todavía existen movimientos de inspiración nacionalista que no pueden reducirse a las imágenes que los retratan como fuerzas del mal —estoy pensando en particular en los regionalismos catalán o escocés, aunque no los comentaremos aquí.

Las derechas nacionalistas en Europa hoy en día: unidad y diversidad

Siempre que surge la cuestión de la derecha radical o extremista, las imágenes descarnadas dominan el debate público, como si la amenaza fuera de un carácter similar en todas partes y trasmitiera los mismos significados en todo momento y en todo lugar. Es cierto que esos actores efectivamente tienen importantes elementos en común. Todos ellos son nacionalistas y, en cierta medida, racistas, xenófobos y antisemitas. Aspiran a una sociedad cerrada y a una nación homogénea, y desprecian a los inmigrantes y la inmigración que se apresuran a calificar de «ilegal». En los casos en que hay una presencia musulmana en un país, o cuando se plantea esa hipótesis, consideran que la amenaza del islam es un factor de peso y evocan el temor y el odio —aunque en Hungría el partido Jobbik a menudo ha adoptado posturas propalestinas y antiisraelíes (y antisemitas), y ha manifestado cierta empatía por el mundo musulmán. Son inequívocamente antieuropeos y critican constantemente la globalización. Comparten un claro rechazo a cualquier política que permita la llegada a Europa de refugiados procedentes de Oriente Próximo o del norte de África. Dan forma a los temores y a las preocupaciones culturales y también económicas, y resultan atractivos para los perdedores, los excluidos, los olvidados y los marginados por la modernización. Utilizan en su provecho la tendencia a desacreditar a los partidos políticos y a sus líderes. Se presentan como un partido a la defensiva, que promete la autodefensa de la nación, y contraponen a la patria o al pueblo con las élites tecnocráticas y multiculturales que, según ellos, lideran Europa.

Sin embargo, hay considerables diferencias entre países y entre movimientos de extrema derecha, y dentro de un mismo movimiento, entre distintos periodos. Es algo que salta a la vista si consideramos el caso de la Europa oriental postsoviética y Occidente. En Europa oriental esos actores son clásicos, los herederos más o menos directos de los fascistas o los nazis de la década de 1930. Es el caso en particular del Samobroona (Partido de Autodefensa) de Polonia, del LNNK (Alianza por la Patria y la Libertad) de Letonia, o el SRS, el Partido Radical Serbio. En Europa occidental, los movimientos de extrema derecha son claramente más innovadores, como

veremos. Por ejemplo, no podemos imaginar a la extrema derecha de Bulgaria o de Rumanía eligiendo a un líder como Pim Fortuyn, miembro del Leefbaar Nederland (Países Bajos Habitables), que no ocultaba en absoluto su homosexualidad y fue asesinado en 2002. Más específicamente, resulta sumamente útil considerar esos movimientos desde el punto de vista de lo que los diferencia, lo que puede resultar bastante sorprendente comparado con las ideas convencionales. Es lo que vamos a hacer, tomando el Frente Nacional (FN) francés como referencia para la evaluación, y por el procedimiento de analizarlo en profundidad y examinar en qué aspectos las demás experiencias son similares o bien diferentes.

¿Partidos antisistema?

A los partidos de extrema derecha les gusta presentarse como formaciones desvinculadas del sistema político de su país, y deseosas de socavarlo o de destruirlo. En el actual contexto europeo hay varios países donde encuentran un entorno favorable; siempre que una crisis amenaza la legitimidad de las instituciones y los partidos, ello puede contribuir a reforzar el discurso de la extrema derecha. La crisis en las instituciones europeas no puede sino acentuar esa tendencia. Cuando los que mandan en Bruselas parecen una autoridad distante, tecnocrática y en manos de personas que no son responsables de sus actos ante un electorado, cuando los partidos de izquierdas y de derechas están desacreditados, o en el mejor de los casos parecen impotentes, pero a veces también corruptos, es fácil que los partidos de extrema derecha se presenten como antisistema.

Pero no ocurre así en todas partes. Consideremos el caso del FN en Francia. Después de estar mucho tiempo fuera del sistema político, sin casi ningún papel en la democracia representativa, el partido se presentaba constantemente en la esfera pública como rotundamente opuesto al sistema político actual. Pero también es una fuerza que ha empezado a penetrar en el sistema político, con la intención de desempeñar un papel y defender su territorio en ese escenario. Ahora incluye representantes elegidos a nivel local y a nivel de los Parlamentos nacional y europeo, haciendo oír su voz dentro de los confines de la democracia, y se presenta como un partido de

gobierno. No es el heredero de los movimientos de la década de 1930, y difiere, por ejemplo, del partido neonazi alemán Nationaldemokratische Partei Deutschland (NPD, Partido Nacional Democrático), de sus homólogos neofascistas italianos, como CasaPound Italia (CPI), o del Partido Jobbik de Hungría (Asociación de Jóvenes de Derechas —Movimiento por una Hungría Mejor). Análogamente, no habría que llevar demasiado lejos la comparación con el partido neonazi de extrema derecha griego Amanecer Dorado. Este partido, aunque observa las normas parlamentarias, es también activamente violento y faccionario, lo que hoy en día no puede decirse del Frente Nacional. No obstante, Amanecer Dorado, formado en 1980, es el partido que está más cerca del nazismo; suscribe la idea de un vínculo entre la Antigüedad griega y el arianismo, pero también con el neonazismo, pues proclama la superioridad de una raza blanca, unida a cierto grado de paganismo, y recuerda al fascismo al combinar la actividad electoral y la violencia.

Al adoptar un planteamiento electoral y parlamentario, el Frente Nacional pertenece a una familia política donde también encontramos al Partido por la Libertad (PVV) holandés, los Verdaderos Finlandeses, la Liga Norte en Italia, la Union Démocratique du Centre en Suiza, el Partido Popular Danés, el Partido del Progreso en Noruega, y la Alerta Popular Ortodoxa (LAOS) en Grecia. Todas ellas son fuerzas políticas que han logrado de una forma u otra participar en el gobierno, en particular en las coaliciones de gobierno. Y cabe señalar que en Hungría y en Polonia las formaciones ultraconservadoras y xenófobas no están muy lejos de otras fuerzas de extrema derecha. En las elecciones más recientes (2016 y 2017), algunas de esas fuerzas políticas consiguieron unos resultados impresionantes, aunque a ellos les parecieran un tanto decepcionantes. En Austria, el candidato del FPÖ, Norbert Hofer, no estuvo muy lejos de ganar las elecciones presidenciales, pero perdió en diciembre de 2016; en los Países Bajos, Geert Wilders y su partido lograron un fuerte avance en las elecciones legislativas de marzo de 2017, pero el resultado no fue tan bueno como ellos esperaban, y Wilders no pudo participar en el Gobierno. En las elecciones presidenciales de Francia, Marine Le Pen consiguió casi el doble de votos que su padre en 2002, pero el resultado también fue ambiguo, dado

que suponía un enorme avance, pero también mostraba la incapacidad de acceder al poder. Durante sus debates con otros candidatos, los líderes de ese tipo dan mucho más la impresión de dedicarse a protestar y a criticar a las élites gobernantes que de ser capaces de promover cualquier tipo de programa o de visión serios. Cuando están cerca del poder, o en el poder, por ejemplo a nivel local, tienen dificultades para transformar el avance electoral en una verdadera capacidad de gestionar y gobernar. Sus éxitos, a lo largo y ancho de toda Europa, indican que están en juego el populismo, el nacionalismo y cierta atracción por el autoritarismo; y, simétricamente, sus fracasos indican que existe cierta capacidad para resistir a su avance, pero no necesariamente gracias a las fuerzas políticas clásicas: en Francia, por ejemplo, el nuevo presidente, Emmanuel Macron, no pertenece a ninguno de los partidos políticos consolidados.

Es necesario ser cauto y escoger cuidadosamente las palabras cuando uno advierte que un partido de extrema derecha, aunque pueda participar en este tipo de coaliciones, o se esfuerce por ganar las elecciones democráticamente, puede, a pesar de todo, tener como meta la destrucción del sistema político y el establecimiento de un régimen autoritario donde el racismo, la xenofobia y el antisemitismo podrían ser elementos centrales. Pero el desarrollo de una estrategia que respeta las instituciones y la democracia, aunque en última instancia el objetivo sea destruirlas, no es lo mismo que recurrir al ejercicio de la violencia para acceder al poder político o aproximarse a él. Debemos evitar aglutinar a las fuerzas que aceptan las normas del proceso electoral, aunque lo hagan temporalmente, con las fuerzas que, desde un principio, las rechazan. Cabría añadir que a nivel europeo algunos partidos de extrema derecha participan y colaboran en grupos reconocidos por el Parlamento Europeo. El Frente Nacional, por ejemplo, participa en un grupo que incluye al FPÖ, al PVV o a la Liga Norte (que recientemente ha pasado a ser una fuerza nacional y no regional, que actúa por toda Italia y no solo en el norte del país). Y, fuera del Parlamento, algunos movimientos muy radicales, como Amanecer Dorado (Grecia) o Forza Nuova (Italia), son miembros de un partido europeo, la Alianza para la Paz y la Libertad (APF).

Partidos que aprueban y utilizan la violencia

Podemos encontrar una prolongación directa de lo anterior en la relación que existe entre dichas fuerzas y la violencia. Aquí existen dos modelos diferentes. El primero tiene que ver con los actores que recurren directamente a la violencia, una violencia que a menudo es racista, y para los que la violencia supone un recurso, el medio para lograr un fin. El segundo es muy diferente. Se basa en la negativa a recurrir a la violencia —una negativa que de ninguna forma exime a la fuerza política en cuestión de cualquier responsabilidad en la existencia de determinadas formas de violencia. Para ilustrar este segundo modelo podemos examinar el caso del Frente Nacional. Hoy en día, y desde hace ya bastante tiempo, el FN considera que no es apropiado recurrir a la violencia racista; todo lo contrario. En ningún caso puede considerarse responsable de la violencia de extrema derecha al aparato político del FN ni a sus máximos dirigentes que toman las decisiones. Cuando los *skinheads* y otros grupos neonazis protagonizan episodios violentos, o cuando la barbarie está en su agenda (por ejemplo cuando un grupo de jóvenes extremistas exhumaron un cadáver en el cementerio judío de Carpentras y lo empalaron), es un error acusar inmediatamente al FN. La violencia daña su campaña de respetabilidad y sus esfuerzos por avanzar electoralmente; para el partido es un problema, no una solución. Pero cada vez que el FN gana terreno, contribuye a ampliar el espacio donde se fomenta el odio. Ese espacio incluye las dimensiones del racismo, del antisemitismo y de la xenofobia, que no se disipan con la «desdemonización» a la que aspira Marine Le Pen. El asunto Dieudonné nos recordó que dentro del FN todavía existen elementos nefandos, incluido Jean-Marie Le Pen; él ha asistido a las actuaciones del cómico, que tienen unas connotaciones sumamente antisemitas, y desde entonces nunca ha desaprovechado la ocasión de recordarnos sus obsesiones antisemitas, motivo por el cual fue expulsado de su partido en 2015. Por consiguiente, aunque el FN en sí no organiza materialmente el aumento de la violencia, en cuanto uno se aparta de sus círculos más estructurados, el partido aporta los elementos que legitiman a quienes van a cometer actos violentos. Abre nuevos espacios simbólicos;

facilita los llamamientos al odio y, como último recurso, su traducción en actos.

Aparentemente se podrían hacer observaciones parecidas en muchos países. En Noruega, por ejemplo, las setenta y siete muertes causadas por Anders Breijvik se encuadraban en un contexto en que el Partido del Progreso estaba fomentando el odio, pero dicho partido en ningún caso aprobó la matanza. Eso plantea una pregunta muy importante para la sociología general: ¿cómo podemos evitar esa versión del «sociologismo», que sugiere una relación directa entre los asesinatos y las ideas de odio racista que circulan por un país (y que probablemente son capitalizadas por una fuerza nacional-populista) sin caer en el «psicologismo», que considera psicópatas, enfermos mentales o personalidades sumamente específicas a los perpetradores de actos de violencia extrema (como la masacre de Breijvik en Noruega el 22 de julio de 2011, los asesinatos de Merah en marzo de 2012 en Montauban y Toulouse, los de los hermanos Kouachy, etcétera)?

Por último, en lo que respecta a la violencia racista, tenemos que aprender de la historia. Un partido político puede avanzar por el procedimiento de funcionar en dos registros, de los que uno es directamente violento, pero sin que el partido se responsabilice de ello, y el otro es respetuoso con la política electoral. Esas dos justificaciones pueden coexistir, pero también contradecirse mutuamente. Aquí la historia del nazismo es aleccionadora; el ascenso de Hitler pasó por fases en que los dos enfoques eran complementarios, pero también por fases en las que eran antagónicos en el fuero interno del Führer. Eso fue especialmente válido cuando Hitler actuó contra las SA (*Sturmabteilung*, o Sección de Asalto) durante la «Noche de los cuchillos largos» en 1934. Las SA (los «camisas pardas») utilizaban una forma de violencia mucho más revolucionaria y populista, y Hitler actuó para dar prioridad a las SS. Pero eso no evitó la violencia directa y explícita propugnada en la «Noche de los cristales rotos» de 1938, que también encontró su lugar en la estrategia de los nazis.

El nacional-populismo

La palabra «populismo», acaso matizada por el adjetivo «nacional», nunca se ha definido de una forma adecuada, pero en este momento basta con decir que evoca imágenes impactantes, empezando por la demagogia, el llamamiento a la democracia directa y la eliminación de cualquier distancia entre el pueblo y la autoridad, representada por un líder carismático, como fue el caso de Jörg Haider en Austria o de Jean-Marie Le Pen en Francia.

Ahora volvamos a tomar como ejemplo a Francia. Hoy, el FN, bajo el liderazgo de Marine, la hija de Jean-Marie Le Pen, tiene una líder que es mucho menos carismática que su padre. Por encima de todo, lo que se pretende no es poner fin a cualquier tipo de mediación entre el pueblo y los más altos escalafones del Estado, sino, por el contrario, garantizar que el partido tenga una estructura organizada presente en todos los niveles de la vida política, desde los ayuntamientos hasta el Parlamento, y posteriormente en el Gobierno. El populismo no ha desaparecido, pero se combina con otros elementos, y poco a poco se va diluyendo a medida que el FN gana impulso, se desarrolla y avanza paso a paso, elecciones tras elecciones.

Se trata de un recordatorio de que esos partidos radicales de extrema derecha no constituyen una entidad homogénea y estable, y todos ellos son susceptibles de evolucionar. Pueden desaparecer, como ocurrió en 1995 con el MSI, el partido neofascista liderado por Gianfranco Fini; Fini se aproximó a Berlusconi y entró a formar parte del Gobierno. El MSI desapareció y dio paso a la Alleanza Nazionale, que se desprendió de sus referencias al fascismo. Tanto si se alejan de un extremismo que en un principio era violento, o al revés, si se deslizan hacia él, aquí resultan muy útiles las comparaciones a lo largo del tiempo, ya sea partido a partido o, en el ámbito europeo, de un país a otro. Vienen a demostrar que esos partidos van desde el extremismo violento, neonazi o fascista, sin perspectivas institucionales, hasta quedar prácticamente absorbidos por los partidos conservadores de derechas. (En determinados casos es la derecha conservadora la que se fusiona con la derecha radical.) La etiqueta «populista» elimina la necesidad de analizar lo que los diferencia.

¿Fuerzas que son culturalmente tradicionales?

Vamos a empezar una vez más con el Frente Nacional. Este partido, populista y nacionalista, está muy lejos del poder y de representar una modernidad culturalmente imaginativa. Están mucho más cerca de los valores tradicionales que de la innovación y la creatividad, sobre todo cuando estos factores pueden ser criticados por formar parte de los rasgos del cosmopolitismo de las élites o de las imágenes de la contracultura asociada con los *bobos*, los bohemios burgueses. De hecho, el FN está dividido entre las justificaciones que lo confinan a la tradición, incluso a sus concepciones más reaccionarias, y otras que lo sitúan en la modernidad contemporánea. Allí pueden encontrarse el machismo, la misoginia y la homofobia, pero no todo el mundo los practica —y además también hay que señalar que en esta galaxia de derechas radicales y extremistas sí podemos encontrar ejemplos de verdadero aperturismo cultural o moral. Pim Fortuyn, el líder holandés que mencionábamos anteriormente, combinaba las tendencias de extrema derecha con una considerable modernidad cultural; análogamente, Geert Wilders, dirigente en los Países Bajos del PVV (Partido por la Libertad), se presenta como defensor de los homosexuales. Este tipo de modernidad cultural también puede encontrarse en Suiza, con el Partido Popular Suizo (UDC/SVP), y en Escandinavia, con el Partido del Progreso en Noruega. En Francia, los militantes del FN no secundaron, ni mucho menos apoyaron, a los movimientos de protesta contra *«Le mariage pour tous»* («matrimonio para todos»), que significa principalmente el matrimonio entre personas del mismo sexo. Por último, si bien durante los últimos 150 años en Francia se ha asistido a la oposición entre la Iglesia católica y el universalismo republicano —conocida como la «guerra entre las dos Francias»—, el FN, que en muchos aspectos es heredero de un catolicismo nacional antisemita asociado con Charles Maurras, se enorgullece de ser el defensor de los valores republicanos, con el laicismo en lo más alto de su lista. Algunos de sus argumentos en contra del islam y los musulmanes se originan ahí.

Por añadidura, el FN es tan hábil como cualquier otro partido en el uso de Internet y de los modernos medios de comunicación; además, está

impregnado de la nueva cultura de la tecnología de la información que valora la circulación de las ideas y las opiniones, la interactividad y el rechazo del autoritarismo. El FN no está de ninguna manera por detrás de los tiempos.

¿En qué condiciones un partido nacional-populista se abre a los valores culturales modernos, incluso a los valores «postmaterialistas», por utilizar la terminología del científico político Ronald Inglehart? Aquí hay cierta relación entre el acercamiento de este tipo de partidos a los partidos de derechas más tradicionales y sus esfuerzos por hacerse más democráticos y por aproximarse al conservadurismo clásico. Cuando la derecha clásica es impotente, está desintegrada y es incapaz de conseguir una visión fuerte y unitaria y un liderazgo eficaz, se abre un espacio para las aproximaciones políticas en las que el electorado conservador clásico se abre a las ideas nacional-populistas y donde los nacional-populistas se esfuerzan por ser respetables a fin de ganar peso político en una coalición local o de gobierno. Es posible que esos esfuerzos conlleven una apertura cultural a la modernidad.

¿Las consecuencias de la crisis económica?

Debemos desconfiar de las ideas más bien elementales que, de un plumazo, vinculan el ascenso de los partidos de extrema derecha y racistas con las dificultades económicas de los países en cuestión. En primer lugar, porque una comparación internacional a nivel europeo contradice cualquier parecido con un determinismo sumario: en Suiza y en Noruega, países que no se han visto afectados, o por lo menos profundamente afectados, por la crisis las iniciativas equiparables a las que culminan en el Frente Nacional son un factor de la vida política. En Suiza, por ejemplo, el UDC (Partido Popular Suizo) se opone a cualquier apertura internacional del país, defiende una economía ultraliberal, es xenófobo, y se apuntó varios éxitos políticos en algunos referendos que ponen *de facto* en peligro la participación de Suiza en las políticas científicas y académicas europeas en particular. En contraste con Suiza o Noruega, en España, donde la situación

económica es peor que en Francia, no existe un equivalente del Frente Nacional.

A pesar de todo, la crisis está alimentando al FN, o más exactamente, el FN encuentra ahí los elementos de su estrategia electoral, en particular por el procedimiento de achacarle a los inmigrantes o al islam los males sociales de Francia —una modalidad de discurso a la que es sensible una gran parte del electorado de clase trabajadora. Ese electorado incluye aquellos a los que la globalización ha dejado atrás, en primer lugar a los «olvidados» y a los «invisibles», a los trabajadores que ya no son de interés periodístico, que a menudo viven en las zonas periféricas de las ciudades, y que sufren considerables dificultades sin tener una mínima esperanza de un futuro mejor. Si los partidos de este tipo tienen éxito, no es debido a la crisis económica que afecta a ese sector de la población. Es principalmente debido a las deficiencias de las fuerzas políticas clásicas, empezando por las de izquierdas. Por un lado, son las huérfanas del comunismo, y por otro, de los elementos que debería aportar una auténtica socialdemocracia respaldada por un poderoso movimiento de clase trabajadora.

En el periodo inmediatamente posterior a la guerra, se constituyeron redes y organizaciones de extrema derecha que aspiraban a funcionar a nivel europeo, tanto es así que a veces se encuentran referencias al «nacionalismo europeo». Podríamos mencionar, por ejemplo, el movimiento Jeune Europe (Joven Europa), vinculado con el nombre de su dirigente valón, Jean Thiriart. Es posible que algunos movimientos de ideas, no firmemente estructurados, tuvieran una influencia proeuropea en algunos partidos de extrema derecha. De esa forma, es posible que Europa se presentara como algo que había que salvar de la globalización, pero también a fin de enfrentarse con los dos principales imperialismos de la Guerra Fría, Estados Unidos y la Rusia soviética, o más tarde, para impedir las oleadas de inmigrantes (por ejemplo en la revista *Le Partisan europeén*). Análogamente, a veces se alegaba la identidad cristiana de Europa para justificar el rechazo a los inmigrantes procedentes de los países musulmanes. Así, por ejemplo, Viktor Orbán, primer ministro de Hungría, afirmaba en duros términos el 2 de septiembre de 2015 en el *Frankfurter Allgemeine Zeitung:* «Europa y la identidad europea tienen raíces

cristianas». Europa no siempre ha sido percibida como algo negativo por los extremistas de derechas.

El ascenso de los partidos nacionalistas y la aparición o la atracción de los poderes autoritarios no solo suponen un desafío para la Unión Europea; para convencernos de ello solo tenemos que pensar en la Rusia de Putin, en el Tea Party y Donald Trump en Estados Unidos. Pero la Unión Europea ha entrado en una dialéctica con esas tendencias en evolución de la que podría perfectamente no recuperarse. En estos tiempos de crisis económica y social, la UE está siendo el blanco rápido y fácil de las críticas por su ineficacia, pero también se la acusa de no consentir que los Estados-nación defiendan a sus ciudadanos y tomen las medidas que una política nacional independiente sí les posibilitaría adoptar. También se acusa a la UE de convertir a los representantes políticos democráticamente elegidos de esos mismos Estados-nación en marionetas incapaces de actuar sin el refrendo y la implementación de las decisiones que se toman en Bruselas. Todo ello alimenta la crisis de las élites políticas, el poujadismo y el populismo, y fomenta la radicalización de los extremos, más entre la derecha que entre la izquierda, dado que el marxismo y el comunismo ya están definitivamente desacreditados. Cuanto mayor sea la fuerza de la derecha nacionalista y extremista, cuanto mayor sea su capacidad de poner de relieve los defectos de Europa, sus deficiencias, sus posibles dificultades estructurales a la hora de articular su moneda, el euro, con su proyecto político, o de salvar el territorio Schengen de libre circulación, y la distancia tecnocrática y burocrática que la UE establece entre la Comisión Europea y los votantes de base, mayor será su capacidad de reducir a la impotencia a esa misma Comisión. Hemos sido testigos de ello a raíz de la crisis de los migrantes, que se agudizó en 2015, pero que ya desde antes era muy evidente, cuando los medios de comunicación publicaban casi a diario las imágenes de los refugiados jugándose la vida por la posibilidad de arribar a Lampedusa (una isla al sur de Italia) o a España, donde los dirigentes europeos suplicaban solidaridad a través del Plan Juncker, y donde predominaba en gran medida el egoísmo nacional, junto con unos temores que eran racistas, xenófobos e islamófobos, y con una serie de prejuicios relativos a las verdaderas repercusiones de una posible acogida a los migrantes. Las fuerzas

nacionalistas y extremistas prosperan cada vez que el terrorismo consigue cometer un atentado, porque esas fuerzas exigen, con un apoyo considerable, más seguridad y más medidas contra todo lo que parece venir del mundo exterior. Ahora también se puede incriminar fácilmente a Europa: en primer lugar porque los terroristas circulan por ella con facilidad, tal y como se vio en los atentados del 13 de noviembre de 2015 en París, que se organizaron a lo largo del eje que va de Molenbeek (un barrio de Bruselas) a Saint Denis (un suburbio al norte de París). Y además porque la cooperación policial a nivel europeo deja mucho que desear (en muchos casos ya deja mucho que desear a nivel nacional; a los medios les gusta hablar de «las luchas intestinas de las fuerzas policiales»). Por añadidura, los partidos nacionalistas y extremistas pueden centrarse en una historia y una cultura nacionales, lo que resulta más difícil a la hora de hablar de Europa. La crisis, que cada vez se agrava más, en la Unión Europea es a la vez el horizonte de esas fuerzas, que aspiran a intensificarla, y su fuente, con el resultado de que a todos los efectos se trata de un fenómeno que es preciso analizar a nivel europeo, y considerarse país por país, para tomar nota de las características específicas de cada uno de ellos.

Conclusión

Estamos asistiendo a una serie de cambios y al crecimiento de diversas y renovadas modalidades de racismo, antisemitismo, terrorismo y de nacionalismo o nacional-populismo. Dado que desde mediados de la década de 1980 —tal vez podríamos decir desde 1984, un año muy simbólico— en Europa se ha producido una considerable transformación debido al crecimiento de fenómenos inquietantes que operan a un nivel infrapolítico y metapolítico, pero también a nivel político. Dichos fenómenos no son necesariamente específicos de Europa exclusivamente; presentan aspectos globales, a escala mundial, y marcadas especificidades nacionales. Pero lo que sí tienen en común es que debilitan a Europa (el viejo continente); son la negación de sus valores éticos y humanistas, y sus enemigos a nivel político. Para quienes desean creer en la construcción de Europa, resulta sumamente difícil hacer frente a ese desafío. La crisis política es

patentemente obvia, la crisis económica impide que quienes ostentan el poder puedan mostrarse orgullosos con una imagen de éxito, y los nacionalismos pueden hacer hincapié, cada uno a su manera, en las narraciones nacionales, en la lengua, las tradiciones, la literatura y en la vitalidad de la vida artística de su país, en áreas donde Europa carece de recursos culturales específicos del continente. El principal esfuerzo a la hora de proponer una unidad cultural ha consistido en una puesta en valor del cristianismo, lo que en realidad probablemente lo único que hará será dividir a los europeos, muchos de los cuales son ateos, agnósticos y, por encima de todo, desean separar la religión de la política.

Las fuerzas del mal son también las fuerzas de la desintegración de la Unión Europea. Europa no saldrá incólume si se limita a intentar restablecer el equilibrio en los asuntos económicos. Mientras Europa dé la impresión de ser antidemocrática o insuficientemente democrática, y tal vez apolítica, o postpolítica, o postdemocrática, y sea incapaz de dotarse de las estructuras militares y diplomáticas que le permitirían imponer sus valores fundacionales, será vulnerable a las fuerzas del mal. Esas fuerzas encuentran sus recursos ideológicos y su fuerza destructiva en la espiral por la que la crisis de Europa alimenta, por un lado, la violencia islamista, y por otro, como respuesta, a modo de dialéctica, el ascenso de los partidos radicales de extrema derecha, populistas y nacionalistas.

CAPÍTULO 15

DE LA CRISIS AL MOVIMIENTO SOCIAL Y AL CAMBIO POLÍTICO: PODEMOS EN ESPAÑA

Manuel Castells

El ascenso de un movimiento social: el 15-M en España

La combinación de una crisis económica estructural, agravada por las políticas de austeridad en Europa, y una crisis desbocada de legitimidad política en las democracias parlamentarias desencadenó una oleada de movimientos sociales en Europa occidental entre 2011 y 2016, aunque con distintas intensidades de un país a otro (Castells 2012, 2015; Cardoso *et al.* en este libro). Uno de los más destacados fue el Movimiento 15 de Mayo (15-M) en España. En esa fecha de 2011, miles de personas, en su mayoría jóvenes, se manifestaron en más de 60 ciudades españolas como una respuesta en gran parte espontánea a un «Manifiesto por una democracia real» que había estado circulando por las redes sociales de Internet durante las semanas anteriores. Al final del primer día de manifestaciones, cientos, y después miles, de personas acamparon en las principales plazas de muchas ciudades, e iniciaron un debate multi-temático sobre los males de la sociedad, sobre la injusticia que se le había impuesto a sus vidas, y sobre los potenciales proyectos para cambiar tanto sus vidas como el mundo, al margen de las tradicionales vías de la política institucional. Al principio fueron ignorados por los medios de comunicación, y la clase política, tanto de derechas como de izquierdas, denunciaba unánimemente a aquellos jóvenes como provocadores inútiles. Sin embargo, su impacto en la mentalidad del público fue profundo y duradero. Al cabo de dos meses de ocupación del espacio urbano, sus protestas proseguían en numerosos frentes, en particular con un movimiento contra los desahucios a consecuencia de los embargos de viviendas cuando las familias no podían pagar sus hipotecas después de quedarse sin empleo. La colusión entre los bancos y los políticos era el principal blanco de las protestas, que al mismo tiempo denunciaban la dictadura de la Comisión Europea y del Gobierno alemán sobre el Gobierno español, a la sazón presidido por un primer ministro socialista. El Gobierno se plegó a la presión directa de Angela Merkel, llegando al extremo de aprobar una enmienda a la Constitución, en colaboración con el conservador Partido Popular (PP), para prohibir el gasto público más allá de determinados límites. El público en general estaba mayoritariamente de acuerdo con las críticas de los manifestantes. Entre 2011 y 2014, según una serie de encuestas, una gran mayoría de ciudadanos españoles apoyaba el movimiento 15-M y las protestas posteriores, a medida que la crisis iba agravándose y dando lugar a unos índices de paro sin precedentes (hasta un 22 por ciento de desempleo general, y más del 50 por ciento de desempleo juvenil), y a unos profundos recortes en sanidad, educación y bienestar social.

Sin embargo, la consecuencia política inmediata de la crisis y de las protestas sociales fue llevar al poder, con una clara mayoría, en las elecciones de noviembre de 2011, al conservador Partido Popular, cuyas políticas eran aún más proclives a la austeridad que las de los socialistas. Castigar a los gobiernos a los que se consideraba responsables de la crisis, y apostar por la oposición, independientemente de sus programas, es un resultado frecuente de las protestas sociales dondequiera que no existe una alternativa clara en el sistema institucional. Por añadidura, las encuestas de opinión en España revelaban que la mayoría de los ciudadanos suscribían las ideas del movimiento social, pero en general pensaban que el 15-M no iba a ser capaz de cambiar las cosas debido a la resistencia que ofrecían todos los partidos políticos a sus reivindicaciones. Posteriormente, los conflictos sociales se intensificaron en el país. En un proceso distinto, el nacionalismo catalán, cuyas reivindicaciones habían sido ignoradas por los partidos mayoritarios de España, radicalizaba su oposición al Gobierno central. Sin embargo, todos los partidos políticos se negaban a negociar con los manifestantes, ampliando la brecha entre los sectores movilizados de la sociedad civil y las instituciones políticas. De hecho, el Partido Popular y el PSOE respondían a los manifestantes sugiriéndoles la posibilidad de participar en el proceso electoral. Confiaban en que el sistema político fuera estable, como venía siéndolo desde la llegada de la democracia a España en 1977, que había organizado la alternancia en el gobierno de los dos principales partidos, complementados por algunos partidos

nacionalistas menores. Se trataba del régimen del «bipartidismo», basado en un sistema dual de partidos que, a excepción de Cataluña y el País Vasco, habían monopolizado el poder a nivel nacional, regional y local durante aproximadamente 34 años. Al principio, los diferentes componentes del movimiento social renunciaron a la posibilidad de influir en las políticas desde dentro del sistema y recurrieron a influir en la opinión pública. También utilizaron estrategias jurídicas, e incluso recurrieron con cierto éxito al Tribunal de Justicia de la Unión Europea para que acudiera en su defensa. Pero después de varios años presentando peticiones al Parlamento, firmadas por cientos de miles de personas, sin obtener otra respuesta que las cargas de la policía, numerosos activistas empezaron a plantearse cómo intervenir en la arena política institucional, aunque eran conscientes de las características sesgadas de la política institucional. Esas limitaciones institucionales a la democracia estaban presentes en la ley electoral, en el diseño de las circunscripciones electorales, en el acceso restringido a los medios y a la financiación pública, además de en la profunda hostilidad de los bancos, las burocracias políticas y los medios de comunicación mayoritarios hacia cualquier actor político que intentara eludir las normas establecidas por los poderosos.

A consecuencia de esa reflexión, los participantes en el movimiento social formaron varios grupos en distintos territorios. Todos ellos se comprometieron a respetar la autonomía del movimiento social. Todo el mundo era plenamente consciente de la independencia de un movimiento que nunca aceptaría que se lo apropiara ningún partido. A su vez, aquellas formaciones protopolíticas reafirmaron su autonomía respecto al movimiento, se adaptaron a la legislación política y jugaron conforme a las reglas a fin de ser aceptadas en la contienda electoral. Formaron una geografía diversa de una nueva política, y posteriormente aparecieron como componentes de una constelación de fuerzas organizadas en torno a la más exitosa de aquellas formaciones: Podemos.

Asaltar los cielos

En enero de 2014, tres profesores de ciencias políticas de la Universidad Complutense de Madrid, Pablo Iglesias, Carolina Bescansa y Juan Carlos Monedero, decidieron poner a prueba sus posibilidades electorales y trasladar la energía del movimiento a la acción política y al cambio de políticas. Otras cuatro personas formaban parte del núcleo inicial: Íñigo Errejón, estudiante de doctorado de ciencias políticas en el mismo departamento, Pablo Echenique, físico de la Universidad de Zaragoza, Irene Montero, psicóloga de la Universidad Autónoma de Madrid, y Teresa Rodríguez, profesora de Cádiz. Se trataba de un grupo de personas muy cultas con experiencia académica internacional. Monedero consiguió su doctorado en la Universidad de Heidelberg (Alemania), Bescansa estudió en la Universidad de California en San Diego, Errejón en la Universidad de California en Los Ángeles, e Iglesias disfrutó durante un tiempo de una beca en el Centro de Estudios Latinoamericanos en la Universidad de Cambridge. Todos ellos habían participado en el movimiento antiglobalización, en particular Errejón, y en el movimiento 15-M, en particular Montero, que fue una de las líderes de la Plataforma Antidesahucios en Madrid. Provenían de distintos entornos del espectro ideológico de la izquierda radical, algunos de las Juventudes Comunistas, otros de Izquierda Anticapitalista y otros de la corriente neoanarquista del movimiento antiglobalización. Se sentían inspirados por los éxitos de los movimientos populares nacionales de América del Sur, particularmente en Bolivia (el tema de la tesis doctoral de Errejón) y Ecuador, y simpatizaban con la Revolución Bolivariana de Hugo Chávez. Monedero y Errejón habían impartido cursos para la Administración venezolana, e Iglesias había asesorado a los Gobiernos de Venezuela y Bolivia, aunque la actividad de todos ellos en Venezuela fue anterior a la creación de Podemos.

Algunos de los fundadores de Podemos habían sido intelectualmente influenciados por el desaparecido Ernesto Laclau, y en particular por su teoría de los «significantes vacíos» como un discurso que propone un marco metaideológico donde pueden converger distintas fuentes de identidad nacional y de protesta social. Se negaban a que les etiquetaran como populistas, o incluso como un partido de izquierdas. En cambio, ellos contraponían la nueva política a la vieja política, y proponían la idea de ir construyendo la hegemonía en la sociedad por el procedimiento de defender a la gente en general contra el capitalismo global y el dominio de la «clase política», de la casta de políticos profesionales. Sin embargo, desde un principio rechazaron que se les redujera al papel de una fuerza puramente crítica. Como en el caso de SYRIZA en Grecia, que también fue una inspiración para Podemos, desde el principio su proyecto fue gobernar España ganando las elecciones, como había ocurrido en Grecia y en América del Sur. Para ese fin, decidieron probar fuerzas en los preparativos de las inminentes elecciones al

Parlamento Europeo de mayo de 2014. Elaboraron un manifiesto político, donde formulaban las reivindicaciones del movimiento social en una estrategia más amplia de cambio político, y lo publicaron en Internet pidiendo firmas de apoyo. Habían decidido que tan solo seguirían adelante si conseguían más de 50.000 firmas en un mes. Recibieron más de 50.000 en menos de una semana. La carrera acababa de empezar. Multiplicaron su presencia en las televisiones y las radios de mayor difusión (al aceptar las invitaciones a debatir sus ideas que les hacían los periodistas ávidos de encontrar nuevos rostros en el monótono mundo de la política), así como en las redes sociales, su hábitat natural desde su época como activistas sociales. En las elecciones europeas de mayo de 2014 recibieron más del 8 por ciento de los votos y consiguieron cinco escaños en el Parlamento. Organizaron de inmediato un partido flexible, tanto en Internet como en los círculos territoriales, con unas normas mínimas para el ingreso. En el otoño de 2014 ya habían alcanzado la cifra de 300.000 miembros registrados, superando al centenario Partido Socialista, y en enero de 2015 algunas encuestas fiables colocaban a Podemos en primer lugar entre todos los partidos en términos de intención directa de voto para las siguientes elecciones de 2015. Las alarmas sonaron a rebato en los círculos de poder de España y más allá, ya que la amenaza de una nueva SYRIZA en una economía mucho mayor acechaba en el horizonte de Europa. Una serie de campañas mediáticas denigraron a Podemos, al tiempo que los partidos políticos tradicionales propagaban la política del miedo. Sin embargo, con unos recursos escasos, pero basándose en una intensa movilización de sus bases, Podemos se presentó a la contienda electoral de las elecciones municipales y regionales del 29 de mayo de 2015. La conexión entre las ocupaciones y las manifestaciones del movimiento social de 2011-2014 y el voto para los gobiernos locales y regionales se plasmó con más facilidad justamente a nivel local, como se muestra en la tabla 15.1. Sin embargo, Podemos comprendía que la diversidad de España, y en realidad la naturaleza plurinacional del país, que Podemos incorporaba como parte de su estrategia nacional-popular, tenía que traducirse en coaliciones locales y regionales de las que Podemos debía ser una fuerza motriz, pero no hegemónica. Los dirigentes de Podemos pensaban que los líderes locales, independientes del partido, pero vinculados con los valores del movimiento, podían ser excelentes candidatos a las alcaldías. Eso fue lo que ocurrió en Barcelona, con la aparición de Ada Colau, la activista que creó y encabezó la plataforma antidesahucios a nivel nacional, como líder carismática. Y también fue lo que ocurrió en Madrid, donde una jueza defensora de los derechos humanos de 73 años, y veterana de la lucha antifranquista, acabó encabezando la candidatura municipal inspirada por Podemos. La estrategia fue un éxito asombroso, y puso de manifiesto la profundidad de la oposición de las bases al Partido Popular y en cierta medida también al Partido Socialista. Madrid, Barcelona y Valencia eligieron alcaldes y alcaldesas independientes en una alianza con Podemos y otras fuerzas creadas tras la estela del movimiento social. Se produjo el mismo fenómeno en otras importantes ciudades españolas como Zaragoza, A Coruña, Vigo, Santiago, San Sebastián, Pamplona, Alicante, Cádiz, etcétera. La tabla 15.1 muestra la estrecha correspondencia entre las ciudades donde fue más activo el movimiento 15-M, medido en función de las ocupaciones urbanas, y el voto a las coaliciones inspiradas por Podemos. Por añadidura, en muchas otras grandes ciudades, como Sevilla, y en la mayoría de los gobiernos regionales, el Partido Socialista llegó al poder gracias al apoyo de Podemos.

El resultado fue que la inmensa mayoría del poder municipal y regional ostentado hasta entonces por el conservador PP fue aniquilada, ya que el PP perdió todas las alcaldías de las principales ciudades y conservó a duras penas el gobierno regional de Madrid, en coalición con Ciudadanos, un partido de centro-derecha.

Tras la rotunda victoria de Podemos «y sus confluencias», como acabó denominándose la geometría variable de las coaliciones, ya estaba preparado el terreno para el objetivo por excelencia de Podemos: ganar las siguientes elecciones parlamentarias programadas para diciembre de 2015. Asaltar los cielos del gobierno y transformar el país les parecía un objetivo alcanzable, aunque previamente resultara impensable.

La transformación del sistema político español

La democracia española se estableció en 1977 y se consagró en la Constitución de 1978, una Constitución que fue el resultado del consenso entre todos los partidos políticos, desde la derecha hasta la izquierda, basado en una serie de concesiones mutuas que no perturbaran el frágil equilibrio al que se había llegado bajo la vigilancia de las Fuerzas Armadas, todavía franquistas, y un tanto moderadas por el rey Juan Carlos I, designado por Franco. La dinámica política muy pronto evolucionó hacia un sistema de dos partidos, uno de derechas, el Partido Popular (PP), que absorbió a los partidos centristas, y el histórico partido socialista, el Partido Socialista Obrero Español

(PSOE). Los comunistas, muy activos e influyentes durante la época de la resistencia clandestina, acabaron siendo una fuerza electoral marginal, salvo, durante un breve periodo, en Cataluña. Tras un periodo inestable dominado por los Gobiernos centristas entre 1977 y 1982, en noviembre de 1982 los socialistas llegaron al poder con una victoria aplastante, y permanecieron en el gobierno hasta 1996, cuando salió elegido el PP, que pudo gobernar en coalición. Aquel sistema bipartidista se calificaba de «imperfecto» porque en Cataluña y en el País Vasco los partidos nacionalistas moderados gobernaron hasta la década de 2000, y jugaron sus bazas de forma inteligente por el procedimiento de establecer alianzas con el PP o el PSOE a cambio de concesiones de más autonomía para sus «nacionalidades» (como se denominaban en la Constitución española). Aquella hábil arquitectura política desempeñó un importante papel a la hora de pacificar España y de consolidar sobre un terreno firme la práctica de la democracia. Los demonios que atormentaron a España durante quinientos años desde la formación del Estado-nación moderno quedaron domesticados a todos los efectos prácticos con el ingreso de España en la Comunidad Europea en 1986. Las nuevas generaciones eran plenamente europeas y daban su libertad por descontado. Sin embargo, el precio que hubo que pagar fue la contención de la atenuación de la confrontación entre la derecha y la izquierda, y que la política española quedara en manos de una clase política que acabó cada vez más distanciada de la sociedad, e instalada en sus propios privilegios: lo que más tarde vendría en llamarse la «casta», que incluía a partidos de derechas, de izquierdas y nacionalistas. En un sistema tan cerrado y endogámico, la corrupción se hizo endémica, y tan solo se denunciaba y se perseguía para obtener algún rédito político. Los medios de comunicación estaban totalmente politizados en ambos bandos, cada grupo mediático intercambiaba su fidelidad por favores políticos, y con una influyente televisión pública al servicio del partido que estuviera en el poder. Los conflictos sociales se limitaban a la negociación colectiva entre las empresas y los trabajadores. Si bien los sindicatos (uno socialista, otro comunista) mantuvieron su independencia y habitualmente se mostraban en contra de las políticas neoliberales del Gobierno (de ambos lados del espectro político), la dinámica de los conflictos sociales estaba eficazmente canalizada en un proceso electoral mayormente controlado por el sistema bipartidista. Sin embargo, la limitación de un sistema tan estrictamente controlado consiste en que cuando surge algún desafío de la sociedad, se ve obligado a quedar al margen de las instituciones, lo que cuestiona su legitimidad y en última instancia perturba el sistema. El nacionalismo vasco primero, y después el nacionalismo catalán, reaccionaron contra la política conciliadora de sus dirigentes y se movilizaron a favor de la independencia de sus naciones. En el País Vasco esa movilización asumió la forma de una organización terrorista, ETA, que surgió en tiempos de Franco, pero siguió funcionando en democracia hasta que finalmente fue derrotada por la fuerza en la década de 2000 tras cobrarse centenares de muertos y el encarcelamiento de miles de personas. En Cataluña no hubo violencia. Por el contrario, en la sociedad civil fue desarrollándose un movimiento social que luchaba a favor de la independencia, con un apoyo social cada vez mayor, que alcanzó el umbral de un 48 por ciento de la población a favor de la independencia, y transformó el sistema político catalán, desplazando a los partidos nacionalistas moderados y favoreciendo una mayoría de partidos independentistas en el Parlamento catalán. A continuación estalló una confrontación institucional con el Estado español en el sistema judicial, en el Gobierno y en las calles. El orden constitucional empezó a resquebrajarse. Sin embargo, la falta de una fuerza política española dispuesta a negociar unos nuevos términos de autonomía con los catalanes, y mucho menos la celebración de un referéndum sobre la independencia, tal y como exigía el movimiento catalán, paralizó el movimiento y radicalizó su postura.

TABLA 15.1. Correspondencia entre las ciudades donde el movimiento 15-M fue más activo y el voto a las coaliciones inspiradas por Podemos. Posición en materia de activismo social: 1 es la más alta

Ciudad	*Población*	*Posición*	*Partido/plataforma*	*Votos (en %)*	*Concejales (total)*	*Gobierna*	*Gobierna con*	*Votos totales*	*Participación*	
Madrid	3.233.527	2	Ahora Madrid	519.210 (31,6)	20 (57)	Sí		1.642.898	0,6885	[illegible]
Barcelona	1.620.943	1	Barcelona en Comú	176.337 (25,09)	11 (41)	Sí		702.692	0,6061	[illegible]
Valencia	797.028	5	Valencia en Comú	40.420 (9,72)	3 (33)	Sí	PSPV, Compromís	415.721	0,7211	[illegible]

Ciudad	*Población*	*Posición*	*Partido/plataforma*	*Votos (en %)*	*Concejales (total)*	*Gobierna*	*Gobierna con*	*Votos totales*	*Participación*
Sevilla	702.355	4	Participa Sevilla	28.933 (8,94)	3 (31)	No		323.731	0,5952
Zaragoza	679.624	2	Zaragoza en Común	80.040 (24,34)	9 (31)	Sí	PSOE	328.893	0,6551
Málaga	567.433	3	Málaga Ahora	30.464 (13,25)	4 (31)	No		229.872	0,5434
Murcia	441.354	4 / 5	Es Ahora Murcia/Cambiemos	36.483 (17,97	6 (29)	No		203.045	0,6532
Palma de Mallorca	407.648	4	Som Palma	22.346 (14,57)	5 (29)	Sí	PSIB-PSOE, MÉS-APIB	153.342	0,5449
Las Palmas de Gran Canaria	382.296	3	LPGC Puede	27.127 (15,91)	6 (29)	No		170.484	0,5693
Bilbao	351.629	5	Udalberri-Bilbao en Común	13.790 (8,44)	2 (29)	No		163.362	0,5936
Alicante	334.678	3	Guanyar Alacant / Acord Ciutadà	28.156 (18,55)	6 (29)	Sí	PSPV, Compromís	151.762	0,6328
Córdoba	328.841	3	Ganemos Córdoba	18.460 (12,42)	4 (29)	No		148.639	
Valladolid	311.501	3	Valladolid Toma la Palabra	22.259 (13,24)	2 (29)	Sí	PSOE	168.181	0,6781
Vigo	297.355	3	Marea de Vigo-SON	16.227 (11,36)	3 (27)	No		142.795	0,6006
Gijón	277.733	3	Xixón Sí Puede	29.750 (20,82)	6 (27)	No		142.859	0,6249
L' Hospitalet de Llobregat	257.057	6	Guanyem L'Hospitalet	6.962 (7,42)	2 (27)	No		93.817	0,5342
A Coruña	246.146	1	Marea Atlántica	36.842 (30,53)	10 (27)	Sí		120.691	0,6007
Vitoria	242.223	5	Sumando / Hemen Gaude	10.390 (8,56)	2 (27)	No		121.413	0,6476
Granada	239.017	4	Vamos Granada	14.032 (12,61)	3 (27)	No		111.237	0,5978
Elche	230.587	7	Guanyem Elx	1.758 (1.57)	0 (27)	No		111.934	0,6649
Oviedo	225.973	2	Somos Oviedo	20.514 (18,89)	6 (27)	Sí	PSOE, IU	108.606	0,6031
Badalona	220.977	2	Guanyem Badalona en Comú	15.645 (17,41)	5 (27)	Sí	PSC, ERC, ICV	89.851	0,5753
Cartagena	216.655	5	Cartagena Sí Se Puede	9.740 (11,2)	3 (27)	No		86.960	0,5778

Ciudad	*Población*	*Posición*	*Partido/plataforma*	*Votos (en %)*	*Concejales (total)*	*Gobierna*	*Gobierna con*	*Votos totales*	*Participación*
Tarrasa	215.678	2	Terrassa en Comú	16.045 (19,2)	6 (27)	No		83.552	0,5449
Jerez de la Frontera	211.900	3	Ganemos Jerez	14.631 (16,11)	5 (27)	No		90.807	0,5475
Sabadell	207.938	2 /4 / 7	Unitat pel Canvi-Entesa / Crida per Sabadell /CAV-PA / Guanyem Sabadell	29.119 (34,4)	10 (27)	Sí	ERC, AM	84.641	0,5515
Santa Cruz de Tenerife	206.965	4	Sí Se Puede	10.635 (11,9)	4 (27)	No		89.378	0,5506
Móstoles	206.031	3	Ganemos Móstoles	19.690 (19,63)	6 (27)	Sí	PSOE, IU	100.299	0,6497
Alcalá de Henares	203.924	3	Somos Alcalá	18.081 (19,94)	6 (27)	Sí	PSOE	90.687	0,6602
Fuenlabrada	198.132	3	Ganar Fuenlabrada	13.090 (14,4)	4 (27)	No		90.897	0,6502
Pamplona	197.604	5	Aranzai - Pamplona en Común	9.701 (9,43)	3 (27)	Sí	EH Bildu, GBAI, IE (n)	102.916	0,6962
Almería	191.443	4	Para la Gente	5.180 (6,94)	2 (27)	No		74.683	0,5285
Leganés	187.125	2	Leganemos	20.148 (20,89)	6 (27)	No		96.427	0,6919
San Sebastián	186.409	5	Irabazi - Ganar Donosti	6.947 (7,04)	2 (27)	No		98.675	0,6665
Castellón de la Plana	180.204	5	Castelló en Moviment	10.443 (12,93)	4 (27)	No		80.771	0,6652
Burgos	179.906	3	Imagina Burgos	18.579 (20,34)	6 (27)	No		91.339	0,6651
Santander	178.465	5	Ganemos Santander	6.029 (6,73)	2 (27)	No		89.527	0,6431
Albacete	172.472	3	Ganemos Albacete	13.446 (15,11)	5 (27)	No		88.959	0,6733
Getafe	171.280	3	Ahora Getafe	20.647 (23,36)	7 (27)	No		88.401	0,6996
Alcorcón	169.308	3	Ganar Alcorcón	15.052 (17,2)	5 (27)	No		87.510	0,6995
Logroño	153.402	3	Cambia Logroño	11.619 (15,2)	4 (27)	No		76.437	0,6858
San Cristóbal de La Laguna	153.224	2	Unid@s Se Puede	12.889 (18,18)	6 (27)	No		70.889	0,5809
Badajoz	152.270	3	Recupera Badajoz	7.360 (10,27)	3 (27)	No		71.678	0,6174

Ciudad	*Población*	*Posición*	*Partido/plataforma*	*Votos (en %)*	*Concejales (total)*	*Gobierna*	*Gobierna con*	*Votos totales*	*Participación*
Salamanca	152.048	4	Ganemos Salamanca	9.990 (13,43)	4 (27)	No		74.395	0,6184
Huelva	148.568	6	Participa Huelva	3.108 (5,26)	1 (27)	No		59.106	0,5210
Marbella	140.473	4	Costa del Sol Sí Se Puede... Tic Tac	3.880 (8,12)	2 (27)	No		47.790	0,5364
Lleida	139.834	7	Comú de Lleida	3.787 (7,49)	2 (27)	No		50.586	0,5451
Tarragona	133.954	8 / 9	Ara Tarragona-AD / Guanyem Tarragona	3.007 (5,91)	0 (27)	No		50.904	0,5632
León	131.680	4 / 5	León Despierta / León en Común	11.765 (18,08)	4 (27)	No		65.075	0,6242
Dos Hermanas	128.794	2	Sí Se Puede Dos Hermanas	9.095 (17,87)	4 (27)	No		50.906	0,5118
Torrejón de Ardoz	125.331	2	Sí Se Puede - Alternativa Ciudadana por Madrid	9.362 (16,11)	5 (27)	No		58.116	0,6590
Parla	124.208	3	Cambiemos Parla	8.746 (18,25)	6 (27)	No		47.935	0,6238
Mataró	124.084	4	Volem Mataró	5.276 (11,31)	3 (27)	No		46.629	0,5382
Cádiz	123.948	2	Por Cádiz Sí Se Puede	18.277 (27,81)	8 (27)	Sí		65.730	0,6522
Santa Coloma de Gramanet	120.593	2	Som Gramenet - Poble Actiu	7.852 (18,42)	6 (27)	No		42.620	0,5399
Algeciras	116.917	3	Algeciras Sí Se Puede	4.788 (11,81)	3 (27)	No		40.553	0,4580
Jaén	116.731	4	Jaén En Común	5.698 (10,24)	3 (27)	No		55.650	0,6086
Alcobendas	111.040	4	Sí Se Puede ACM	5.497 (10,3)	3 (27)	No		53.389	0,6752
Orense	107.597	4	Ourense en Comú	5.478 (10,19)	3 (27)	No		53.776	0,6212
Reus	107.211	7	Ara Reus	2.476 (6,32)	2 (27)	No		39.157	0,5533
Torrevieja	103.720	4	Sueña Torrevieja	1.842 (7,68)	4 (25)	No		23.998	0,5061
Telde	101.300	7	Se Puede Ganar	3.621 (7,22)	2 (27)	No		50.161	0,6196
Baracaldo	100.369	4	Irabazi - Ganar Barakaldo	5.590 (11,84)	4 (27)	No		47.216	0,5867

Fuente: datos recopilados por Arnau Monterde, Grupo de Investigación sobre Redes de Comunicación y Cambio Social, Universitat Oberta de Catalunya.

La crisis económica de 2008 (que en España estalló en 2010) lo cambió todo, ya que las nuevas generaciones, tanto en España como en Cataluña, se sublevaron al margen del sistema institucional y desconfiaban de los partidos tradicionales. La corrupción de los partidos políticos, sobre todo del PP, pero que se extendía a todos los partidos, alcanzó nuevas cotas, mientras una nueva generación de jueces empezaba a dejarla en evidencia, y los medios de comunicación que competían por las audiencias le daban publicidad. Fue justamente en ese momento, tras la estela de los movimientos sociales, cuando aparecieron Podemos y numerosas organizaciones creadas por los activistas del movimiento en distintos territorios. Este fue el caso de Barcelona en Comú, y posteriormente de En Comú Podem en Cataluña; de las Mareas Gallegas en Galicia; del MÉS en las Islas Baleares y de Compromís en Valencia. Formaron una constelación de aproximadamente 20 formaciones políticas que acabaron denominándose con la expresión Podemos «y sus confluencias», pero que eran mayoritariamente autónomas respecto a los dirigentes de Podemos. Repentinamente, las nuevas generaciones (los menores de 35 años) podían sentirse representadas por unas fuerzas políticas que participaban en las elecciones con posibilidades de marcar las diferencias. Los detallados estudios del analista político Jaime Miquel sobre el comportamiento electoral de los ciudadanos españoles según su edad muestran que los partidos afines a Podemos recibieron la mayoría de los votos de los menores de 40 años. Mientras tanto, los socialistas y los conservadores tienen una abrumadora presencia en el voto de los mayores de 60 años, y una ligera ventaja entre los que tienen entre 40 y 60 años. Eso es lo que le permite a Miquel afirmar que la línea divisoria principal no es entre derecha e izquierda, sino entre la vieja y la nueva política (Miquel 2015).

Por añadidura, si bien los movimientos sociales indujeron una presencia creciente de las fuerzas políticas comprometidas con el cambio social, las nuevas generaciones de profesionales de clase media también se sentían defraudadas por la corrupción y la burocratización del sistema bipartidista. Pero no eran revolucionarias. De hecho, en su mayoría están a favor de un capitalismo global modernizado, y plenamente inmersas en la promesa de una Europa próspera. Progresista en política, y neoliberal en materia de políticas, ese grupo social diferenciado encontró su propia expresión política en un nuevo partido, Ciudadanos, que acabó desempeñando un papel relevante en la política española. Surgió a principios de la década de 2000 en Barcelona, con la intención de oponerse en los términos más directos al nacionalismo catalán y al proyecto independentista. Pero no querían fusionarse con el PP, al que consideraban una expresión de la vieja España. Muy pronto recibieron un apoyo discreto de las instituciones financieras españolas y catalanas. Ciudadanos encarna el intento de las élites financieras de crear un partido progresista moderno, que pueda estar presente en la nueva economía globalizada sin la carga del pasado franquista todavía latente en el PP. Ciudadanos, encabezado por un líder carismático, Albert Rivera, encontró cierto apoyo en la generación intermedia, la de los licenciados universitarios de entre 30 y 50 años, empleados y bien remunerados en la economía de la gestión empresarial. A diferencia de los conservadores, Ciudadanos es un partido progresista en las cuestiones sociales, como los derechos de la mujer y de los gays y lesbianas, y no está en manos de la Iglesia, como le ocurre a los conservadores. Y de nuevo, conforme al análisis de Miquel, la dimensión relevante no es derecha/izquierda, sino nuevo/viejo. Sin embargo, Ciudadanos forma parte del *establishment* político, a diferencia de Podemos, que claramente aspira a ser una fuerza transformadora en el sistema institucional.

La aparición de nuevos actores políticos y de nuevos electorados en la política española quedó plenamente de manifiesto en las elecciones generales de diciembre de 2015. La tabla 15.2 muestra los resultados de dichas elecciones comparados con las anteriores de 2011. La tabla también muestra los resultados de las elecciones de junio de 2016, pero mi comentario analítico sobre esas últimas elecciones vendrá más adelante.

Lo que cabe destacar de los resultados de 2015 es que el sistema bipartidista que dominó el sistema de gobierno en España desde 1977 se ha transformado en un sistema de cuatro partidos. Por supuesto, el peso de cada partido es diferente, lo que muestra la capacidad de resistencia de la vieja política (PP y PSOE) frente al desafío de la nueva política (Podemos y Ciudadanos). Pero la cuestión crucial es que ningún partido tiene suficiente apoyo parlamentario para gobernar en solitario (con una mayoría absoluta o relativa), con lo que se ha puesto fin al predominio de los dos partidos que se alternaban en el gobierno. Este sistema de cuatro partidos, según todos los indicios, va a seguir existiendo durante el futuro próximo. Para colmo, la radicalización de los partidos nacionalistas catalanes bajo la influencia del movimiento independentista ha instigado una alianza de los

autodenominados partidos constitucionalistas (a saber, PP, PSOE y Ciudadanos) a fin de bloquear cualquier negociación con los nacionalistas catalanes, con lo que se pierde el margen de seguridad que en el pasado utilizaban los dos partidos de gobierno para completar su mayoría parlamentaria con el apoyo del nacionalismo catalán moderado.

Por otra parte, como ya hemos mencionado, Podemos se basa en su concepto de España como un Estado plurinacional, y eso ha hecho posible una alianza orgánica con el nacionalismo catalán, vasco, gallego y valenciano, tendiendo un puente entre la política española y la política de las nacionalidades que coexisten bajo el mismo Estado-nación. Si tenemos en cuenta la geometría variable de este sistema político emergente, creo que no sería descabellado afirmar que Podemos ha transformado el sistema político español a consecuencia de los desafíos surgidos del movimiento 15-M y de los movimientos nacionalistas de Cataluña y de otras nacionalidades. Esta nueva complejidad, que implica la pérdida del control del sistema bipartidista sobre el país, ha estrangulado la reproducción automática del orden social y económico, tan querido por las élites financieras y por los que mandan en la Unión Europea. A continuación de las elecciones de 2015 se produjo una crisis institucional que en última instancia dio lugar a unas nuevas elecciones generales en junio de 2016. El proyecto transformador de Podemos desestabilizó el orden político, pero al mismo tiempo se atascó en los laberintos de la política parlamentaria, abriendo una nueva fase del cambio político llena de interrogantes. Sin embargo, antes de estudiar la confusa interacción entre la renovación del sistema y la institucionalización de Podemos, podría resultar analíticamente relevante reflexionar sobre los factores que subyacen al éxito político inicial de Podemos. De hecho, cabe hablar de éxito cuando un partido creado en enero de 2014 por un reducido grupo de activistas sin experiencia, sin recursos, y en medio de la hostilidad general de las élites financieras y políticas, obtuvo en diciembre de 2015 el apoyo de 5.212.711 votantes (casi el 21 por ciento de los votos), mientras que el PSOE perdía 2,3 millones de votos respecto a 2011, y el PP, 3,6 millones. El porcentaje de voto de la suma de los dos partidos mayoritarios disminuyó del 73,3 por ciento al 50,7 por ciento del voto popular.

Así pues, los soñadores no lograron conquistar los cielos en su primer asalto, pero sí transformaron la estructura del sistema político y crearon un nuevo estilo de hacer política, paralizando la maquinaria de la dominación y llevando la voz de los sin voz al primer plano del debate político.

TABLA 15.2. Resultados de las elecciones generales en España en 2011, 2015 y 2016

Participación	*26 de junio de 2016*	*20 de diciembre de 2015*	*20 de noviembre de 2011*
Votantes	24.161.083 (69,84%)	25.438.532 (69,67%)	24.666.441 (68,94%)
No votantes	10.435.955 (30,16%)	11.073.316 (30,33%)	11.113.050 (31,06%)
		Votos	
Votos nulos	225.888 (0,93%)	227.219 (0,89%)	317.555 (1,29%)
Votos en blanco	178.521 (0,75%)	188.132 (0,75%)	333.461 (1,37%)

Partidos y coaliciones	*2016*		*2015*		*2011a*	
	Votos	*Diputados*	*Votos*	*Diputados*	*Votos*	*Diputados*
PP	7.906.185 (33,03%)	137	7.236.965 (28,71%)	123	10.866.566 (44,63%)	186
PSOE	5.424.709 (22,66%)	85	5.545.315 (22,00%)	90	7.003.511 (28,76%)	110

Partidos y coaliciones	*2016*		*2015*		*2011a*	
	Votos	*Diputados*	*Votos*	*Diputados*	*Votos*	*Diputados*
Podemosb	5.049.734 (21,1%)	71	5.212.711 (20,68%)	69	—	—
IUc	—	—	923.133 (3,67%)	2	1.811.346 (7,43%)	12
Ciudadanos	3.123.769 (13,05%)	32	3.514.528 (13,93%)	40	—	—
ERCd	629.294 (2,63%)	9	601.782 (2,39%)	9	256.985 (1,06%)	3
CIUe	481.839 (2,01%)	8	567.253 (2,25%)	8	1.015.691 (4,17%)	16
PNVf	286.215 (1,20%)	5	302.316 (1,20%)	6	324.317 (1,33%)	5
Bildug	184.092 (0,77%)	2	219.125 (0,87%)	2	324.317 (1,33%)	7
CCh	78.080 (0,33%)	1	81.917 (0,32%)	1	143.881 (0,59%)	2
UPyD	50.282 (0,21%)	0	155.153 (0,62%)	0	1.143.225 (4,70%)	5
BNGai	44.902 (0,19%)	0	70.863 (0,28%)	0	184.037 (0,76%)	2

Notas:

[a] En 2015 también hubo representación parlamentaria de los nacionalistas vascos de Geroa Bai, con 42.415 votos (0,17% y 1 escaño), y del conservador Foro de Ciudadanos, con 99.473 votos (0,41% y 1 escaño).

[b] En 2016 Unidos Podemos es la coalición resultante de la alianza entre Podemos e Izquierda Unida. Incluye los votos a En Comú Podem (Cataluña), con 848.526 votos (3,55% y 12 escaños), Compromís-Podemos-EUPV: A la Valenciana (Comunidad Valenciana), con 655.895 votos (2,74% y 9 escaños), y Podemos-En Marea-Anova-EU (Galicia), con 408.370 votos (1,63% y 6 escaños). En los resultados electorales de Podemos en 2015 se incluyen las alianzas convergentes de En Comú Podem (Cataluña), con 927.940 votos (3,69% y 12 escaños), Compromís-Podemos-És el Moment (Comunidad Valenciana), con 671.071 votos (2,67% y 9 escaños), y En Marea (Galicia), con 408.370 votos (1,63% y 6 escaños).

[c] En 2016, la coalición de Unidos Podemos entre Podemos e Izquierda Unida. En 2015, Unidad Popular (Izquierda Unida, Unidad Popular En Común). En 2011 incluye a Izquierda Unida-Los Verdes: La Izquierda Plural, con 1.686.040 votos (6,92% y 11 escaños) y Bloc-Iniciativa-Verds-Equo-Coalició Compromís, con 125.306 votos (0,51% y 1 escaño).

[d] En 2016 y 2015, Esquerra Republicana de Catalunya-Catalunya Sí.

[e] En 2016, Convergència Democràtica de Catalunya. En 2015, Democràcia i Llibertat, Convergència, Demòcrates, Reagrupament.

[f] Euzko Alderdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco.

[g] En 2016 y 2015, Euskal Herria Bildu. En 2011, AMAIUR.

[h] En 2016 y 2015, Coalición Canaria-Partido Nacionalista Canario. En 2011, Coalición Canaria-Nueva Canarias.

[i] En 2015, Nós-Candidatura Galega (BNG-CG-FOGA-PCPG-PG).

Fuentes: Ministerio del Interior. Subsecretaría. Dirección General de Política Interior 2015 y Ministerio del Interior. Subsecretaría. Dirección General de Política Interior 2016.

El señor de los medios: Podemos y la comunicación política

Como telón de fondo de la guerra relámpago de Podemos contra el sistema político español se alzaba la dramática situación social de mucha gente, y sobre todo de los jóvenes, a consecuencia de la desastrosa gestión de la crisis económica, así como del impacto del 15-M en la conciencia de millones de personas. Sin embargo, otros grupos surgidos del movimiento social habían intentado acceder a la arena política con escaso éxito. Entre los

observadores de Podemos (incluidos sus propios dirigentes) existe el consenso de que el factor diferencial fue el magistral manejo de los medios (viejos y nuevos por igual) por los líderes de Podemos, y sobre todo por Pablo Iglesias, su rostro visible. Hasta el extremo de que en las elecciones europeas de 2014, las primeras en las que participaba, en la papeleta correspondiente a Podemos figuraba una fotografía de Iglesias, a fin de que los votantes, que en gran medida no estaban al tanto del nuevo partido, pudieran identificar la papeleta con el rostro que habían llegado a conocer (y en muchos casos a apreciar) a través de los programas de televisión. Si el poder depende en gran medida de la comunicación, como he argumentado en otro trabajo (Castells 2009), la eficaz estrategia de Podemos fue esencial para transmitir su mensaje y para movilizar un apoyo surgido de la nada. En vez de separar la organización territorial del partido y la presencia de la nueva política en la esfera de la comunicación, los dos procesos fueron de la mano, reforzándose mutuamente. Una presencia activa y hábil en las redes sociales fue la parte más fácil de esa estrategia de comunicación, ya que Podemos surgió de un movimiento social que originalmente nació en Internet. Las redes sociales son el entorno natural de las nuevas generaciones, y aún más la práctica cotidiana de los activistas sociales. Así pues, Podemos llevó los debates políticos a Internet, y encontró una audiencia receptiva en la multitud, en su mayoría formada por jóvenes, que participaba activamente en la discusión. El espacio social Ágora, con un excelente diseño informático, facilitaba la incorporación modular de miles de personas a las deliberaciones y al proceso de toma de decisiones que conducía a la acción. Las campañas virales, basadas en el empleo de las plataformas multimedia, con un uso creativo de los vídeos, de la música, y de una especie de guerrilla cultural, tuvo un gran eco entre las generaciones más jóvenes de españoles, justamente las personas que de repente se habían visto sumidas en el desempleo y en la supervivencia en precario a pesar de su formación universitaria. Los ecos del nunca extinto 15-M reverberaban en las iniciativas emprendidas por Podemos en las redes sociales.

Sin embargo, justamente la misma razón que hacía que la población de Internet fuera propensa a empatizar con Podemos limitaba su alcance a otros grupos de más edad, que utilizaban menos Internet y no tenían la suficiente habilidad como para participar en los chats. Por esa razón, Pablo Iglesias centró el esfuerzo de Podemos en la presencia en la televisión y la radio de los principales grupos mediáticos. En su calidad de profesor de comunicación política, Iglesias conocía bien el lenguaje de los medios. Al principio le invitaban a los programas de radio y televisión para hablar de las manifestaciones del 15-M, y muy pronto los periodistas se dieron cuenta de que su presencia en un programa podía animar el debate y aumentar el interés de la audiencia. Así pues, incluso los medios conservadores, como Intereconomía, le invitaban a menudo, igual que las cadenas de televisión mayoritarias, sobre todo La Sexta y Cuatro. Iglesias hablaba de una forma clara y directa, cuestionaba las ideas de los políticos profesionales, y no vacilaba en enzarzarse en debates ásperos pero educados con la plétora de comentaristas de derechas de los medios de comunicación españoles. A menudo dominaba los debates, y posteriormente las redes sociales recogían sus argumentos y los amplificaban en numerosos chats. También creó un programa de televisión en Internet, *La Tuerka,* en una fecha tan temprana como 2003, y produjo el programa *Fort Apache,* emitido por Hispasan, una emisora apoyada por el gobierno iraní. En *La Tuerka* Iglesias invitaba a personalidades de la política y la cultura para tratar en profundidad los temas más importantes de la vida y el poder, en amplias entrevistas que estaban abiertas a todo el espectro político. Como dijo él mismo en una ocasión: «Podemos no es solo televisión, pero Podemos no se explica sin televisión». Tras los éxitos electorales de Podemos y sus confluencias en 2015, todos sus líderes, junto con los dirigentes locales, como las alcaldesas de Madrid y Barcelona, se preocupaban por asistir a todos los programas a los que les invitaran, a pesar de que a menudo son objeto de la hostilidad de los periodistas y los políticos asistentes al debate. Aunque esta política de comunicación abierta tenía un efecto negativo en los miembros menos hábiles de Podemos, en conjunto sirvió para presentar al partido y sus propuestas a un público más amplio, sin limitar su presencia a Internet o a su electorado más joven.

El segundo factor importante detrás del impacto de Podemos es de carácter estructural, más profundo. Es la puesta en práctica de su concepción de España como un país plurinacional por el procedimiento de formar una confederación de diversas organizaciones, en vez de una organización centralizada, típica de la tradición comunista, de la que proceden algunos dirigentes de Podemos. Ha sido particularmente esclarecedor el fiasco y la reconstrucción de Podemos en Cataluña. En las elecciones catalanas de septiembre de 2014, Podemos presentó una candidatura formada a toda prisa, y claramente orquestada desde Madrid. Aunque lograron un puñado de escaños, sin duda representó una derrota, que obligó a Podemos a replantear su política catalana, que más tarde extendió a

otras nacionalidades y regiones. El resultado de aquel replanteamiento estratégico en Cataluña fue la formación de una coalición municipal en torno a la figura de una activista independiente y carismática, Ada Colau, que se convirtió en alcaldesa de Barcelona. Y lo que es más importante, Podemos se comprometió a defender un referéndum sobre la independencia en Cataluña, aunque Iglesias dijo que iba a hacer campaña en contra de la independencia y a favor de una mayor autonomía de Cataluña. Aquella postura tan sutil en realidad coincidía con la opinión del 80 por ciento de los catalanes, que apoyan la idea del referéndum, pero después están divididos sobre la cuestión de la independencia. Al combinar la autonomía organizativa y el apoyo al referéndum, En Comú Podem (una coalición organizada alrededor de Podemos) se convirtió en la principal fuerza política en Cataluña en las elecciones generales de 2015 y 2016. En el País Vasco, Navarra, Galicia, Valencia y Baleares tuvieron lugar procesos similares, con unos resultados electorales positivos parecidos. Por el contrario, Podemos tan solo logró un avance limitado en Andalucía, la región más grande de España y una de las más pobres, y que tradicionalmente está sometida al control clientelista del Partido Socialista. Podemos pagó un precio en las regiones más tradicionalistas de España por su apoyo al nacionalismo catalán, pero esa postura se convirtió en parte integrante de su programa, y de hecho en un factor crucial a la hora de ganar apoyo electoral en las zonas más dinámicas del país.

A un nivel todavía más profundo, Podemos consiguió un fuerte arraigo entre quienes abrigan los ideales progresistas del siglo XXI, más allá de la política tradicional, como los derechos de la mujer, los derechos de los gays y las lesbianas, la defensa de los discapacitados, la solidaridad internacional, los derechos humanos, los derechos de los animales, el pacifismo, la libertad cultural, el asilo a los refugiados, la persecución de la brutalidad policial, etcétera.

En ese sentido, Podemos tiene el potencial de federar la nueva cultura política y aportar una plataforma para su expresión en las instituciones. Siempre y cuando no se pierda en sus laberintos, como examinaré en el apartado siguiente. Esa podría ser una de las manifestaciones de una estrategia más amplia en el núcleo de la reflexión sociopolítica de Podemos. La construcción de una hegemonía ideológica en la sociedad, desde un punto de vista verdaderamente gramsciano, adaptada a los tiempos modernos.

De hecho, Íñigo Errejón, uno de los principales líderes intelectuales de Podemos, ha seguido los pasos de Laclau y de algunos intelectuales de la Revolución Bolivariana, como, por ejemplo, Álvaro García Linera, vicepresidente de Bolivia, para argumentar a favor de abrir el marco de referencia político de Podemos, superando la vieja dicotomía entre derecha e izquierda. Errejón va más allá, y propone la defensa de la patria como el lema unificador contra las fuerzas del capitalismo global y el dominio político de la Unión Europea, encabezada por Alemania. Sin aludir a una posible salida del euro (después de la dura lección de SYRIZA), en la formulación de Errejón y otros, la causa común del pueblo español es proteger sus intereses frente a las fuerzas extranjeras de la globalización. Ahí podemos ver el rastro del movimiento antiglobalización y de los movimientos populares nacionales de América Latina que inspiraron a Podemos. Curiosamente, esa defensa tiene que ver con la defensa del Estado del bienestar, abandonado por la socialdemocracia en el contexto de la hegemonía neoliberal. Si bien esas reflexiones teóricas parecen estar muy lejos de las preocupaciones más prosaicas de la política en un país en crisis, en realidad esa postura alineó a Podemos con la idea de unas alianzas amplias, no ideológicas, entre quienes conceden prioridad a las necesidades de los españoles frente a las exigencias de las fuerzas macroeconómicas, empezando por las élites financieras. Así pues, el esquema tradicional de la confrontación de clases es reemplazado por la oposición entre el pueblo y las élites, que es justamente el lema de los movimientos *Occupy* en todo el mundo. Esas son las aspiraciones que Podemos intenta traducir en iniciativas parlamentarias, y en última instancia implementar en los programas de gobierno.

Esa elaboración pragmática, y sin embargo autorreflexiva, hizo posible que Podemos sobreviviera a la contradicción entre reforma y revolución que consumió a muchos de sus predecesores, con lo que incrementó sus posibilidades de éxito político. Sin embargo, una vez que Podemos accedió a los salones del poder, sus dirigentes descubrieron un universo para el que ni sus lecturas ni sus viajes les habían preparado.

Juego de tronos: ***el acertijo de Podemos***

Pablo Iglesias es un fan de la serie de televisión *Juego de tronos*, hasta el punto que escribió un libro de comentarios políticos sobre ella (Iglesias 2014a). Por añadidura, la primera vez que se encontró con el nuevo rey,

Felipe VI, en el Parlamento Europeo, le regaló una caja de DVDs que contenía la serie completa de *Juego de tronos*. Tras la decisiva victoria lograda por Podemos en las elecciones de 2015, Iglesias y sus colegas activistas políticos se vieron inmersos en una política de la vida real muy parecida al mundo de *Juego de tronos:* luchas por el poder sin referencia a las promesas electorales, maniobras de manipulación entre partidos y contra partidos, ambigüedad en las negociaciones políticas con distintos aliados potenciales, campañas mediáticas para influir en la opinión pública, denuncia selectiva de la corrupción, mentiras descaradas y la gama completa de prácticas políticas vergonzosas que han llevado, en España y en gran parte del mundo, a la crisis de legitimidad de los partidos y las instituciones. Para Pablo Iglesias, la lección política de *Juego de tronos* se resumía en el título de su libro: *Ganar o morir*. Sin embargo, su experiencia le demostró que las cosas eran más complicadas.

El factor clave de la nueva situación política era que ningún partido podía gobernar en solitario. Para colmo, el centro-derecha, aun en el caso de una alianza entre el PP y Ciudadanos, no podía conseguir los votos suficientes para la investidura de Rajoy, el líder del PP, como presidente del Gobierno. Para empezar, a Ciudadanos no le interesaba parecer demasiado cercano a un partido que estaba podrido por la corrupción. Así pues, cuando el rey, conforme al procedimiento constitucional, propuso que Rajoy intentara formar gobierno, el líder conservador declinó la oferta. Entonces Felipe VI se dirigió a Pedro Sánchez, líder del segundo partido, el PSOE, para que tomara la iniciativa de someterse a la votación del Parlamento. Existía una posibilidad real de conseguir una mayoría que votara a favor del líder socialista, Sánchez, sobre la base de una alianza entre el PSOE y Podemos, contando con la abstención en la votación de los partidos independentistas catalanes. Podemos estaba dispuesto a establecer dicha alianza, pero en unas condiciones de virtual paridad en el programa y en la formación del gobierno, aceptando a Sánchez como presidente, pero reservándose el cargo de vicepresidente para Iglesias, así como algunas carteras ministeriales importantes. El argumento era que, si bien la diferencia en escaños era sustancial (90 frente a 69), eso se debía al sesgo del sistema de circunscripciones, dado que la diferencia en votos era pequeña (el 22 por ciento para los socialistas, el 20,68 para Podemos).

Pero cuando comenzó el proceso de negociación, Sánchez fue sometido a una tremenda presión desde dentro y desde fuera de su partido por parte de poderosos actores que se oponían a cualquier alianza con Podemos (a la que se consideraba una fuerza perturbadora inspirada por Venezuela). Los jefes regionales del PSOE, acérrimos nacionalistas españoles, y decididos a mantener su cuota de financiación pública, se oponían en los términos más enérgicos a cualquier acuerdo con los partidos catalanes, pues tenían miedo de su reivindicación de independencia. Entre los que se oponían a esa estrategia de alianza con Podemos estaba Felipe González, el histórico líder socialista que gobernó España durante 13 años y llevó al país a Europa, y Susana Díaz, la presidenta de Andalucía, que controlaba el contingente socialista más importante del Parlamento, y que forcejeaba para desalojar a Sánchez de su cargo de secretario general. Fuera del partido, las élites financieras y la Comisión Europea trabajaban entre bastidores para cortarle el paso a Podemos. Sugerían que los socialistas se abstuvieran en la votación de investidura y dejaran formar gobierno a los conservadores. La estrategia de Rajoy, apoyada por Juncker y Merkel, era formar una «gran coalición», al estilo alemán, con Ciudadanos y el PSOE, a fin de unirse contra el «radicalismo» y el «separatismo». Sánchez se resistía porque siempre tuvo presente el hundimiento del PASOK griego tras aceptar una coalición parecida para gestionar la crisis. De modo que intentó superar en habilidad tanto al PP como a Podemos por el procedimiento de establecer primero una alianza con los progresistas de Ciudadanos, el niño mimado de las élites financieras, y a continuación proponer que Podemos se sumara a la alianza sobre la base del programa firmado con Ciudadanos. Podemos se negó alegando que el programa (que se caracterizaba por sus políticas neoliberales) se contradecía con su propio programa de un cambio de políticas en profundidad. Además, Ciudadanos se negaba a aceptar a Podemos debido a la postura de Podemos a favor de un referéndum en Cataluña, anatema para Ciudadanos, que nació precisamente para luchar contra el nacionalismo catalán. En estas condiciones, el Parlamento rechazó la investidura de Sánchez con el voto en contra tanto del PP como de Podemos.

Aquel enrevesado proceso de negociación verdadera y de falsa negociación con la vista puesta en futuras confrontaciones electorales desató la acritud entre el PSOE y Podemos, dificultando las alianzas en el futuro. En un episodio durante un debate en el Parlamento, Pablo Iglesias acusó a Felipe González de manipular a los dirigentes del PSOE. Para colmo, le acusó directamente de ser responsable de los asesinatos de varios separatistas vascos que llevó a cabo en la década de 1980 un grupo de policías corruptos conocido como el GAL. Aquella provocación descarada contra el dirigente español más importante de la nueva democracia tuvo una repercusión

negativa en la imagen de Podemos entre muchos votantes socialistas que siguen venerando a su histórico líder. La contradicción entre aquel vitriólico ataque público y la oferta de construir una alianza estratégica con el PSOE llevó a mucha gente a pensar que Podemos (o por lo menos Iglesias) estaba simplemente intentando posicionarse como un líder a favor de la unidad de la izquierda a la vista de las siguientes elecciones. Sánchez nunca perdonó a Iglesias que hubiera desperdiciado la oportunidad de echar a Rajoy.

TABLA 15.3. Resumen de los resultados de las coaliciones en las elecciones generales de 2015 y 2016

Partidos y coaliciones	*2016*			*2015*		
	Votos	*%*	*Diputados*	*Votos*	*%*	*Diputados*
Podemos	3.201.170	13,37	45	3.198.584	12,69	42
En Comú Podem	848.526	3,55	12	929.880	3,69	12
Compromís-Podem	655.895	2,74	9	673.549	2,67	9
En Marea	344.143	1,44	5	410.698	1,63	6
Unidad Popular	—	—	—	926.783	3,68	2

A raíz de los vetos recíprocos entre los distintos partidos, se disolvió el Parlamento y se convocaron unas nuevas elecciones en junio de 2016. Iglesias ideó una nueva estrategia a fin de lograr su meta más anhelada: rebasar a los socialistas en voto popular. Para ello, se aproximó a Izquierda Unida, una organización fachada del viejo Partido Comunista, que todavía conseguía aproximadamente un millón de votos. Se trataba de unos votos cruciales en una serie de circunscripciones que podían llevar a Podemos al segundo puesto. Así pues, se estableció una alianza electoral entre Podemos y sus confluencias e Izquierda Unida, cuya imagen había mejorado bajo el liderazgo de un joven comunista, Alberto Garzón, que también había participado en el movimiento 15-M. También hubo un acalorado debate en Podemos sobre la conveniencia de aquella alianza. El director de campaña, Errejón, argumentaba (entre bastidores) que unir fuerzas con el Partido Comunista empañaría la imagen de renovación que había conseguido Podemos, porque los comunistas representan la vieja política en versión izquierdista. Los resultados electorales validaron su postura. En vez de conseguir los más de seis millones de votos que los dos partidos habían conseguido en las elecciones de 2015, recibieron poco más de cinco millones. Los votos que faltaban se fueron a la abstención. Entre ellos estaban aproximadamente la mitad de los votantes comunistas, que desconfiaban de aquellos jóvenes intrusos en su espacio político. Y aparentemente la otra mitad fue de votantes de Podemos que se perdieron en las maniobras tácticas de Podemos durante las semanas de negociaciones bizantinas entre partidos, que en última instancia impidieron la caída de Rajoy.

La tabla 15.3 muestra los resultados de las elecciones de 2016. Es básicamente una confirmación del *impasse*, con un ulterior retroceso de los socialistas, que a pesar de todo seguían estando por delante de Podemos, mientras que el PP recuperó una parte de los votos que habían perdido, a expensas de Ciudadanos, cuyo electorado venía a recordarle que su aliado principal debía ser el PP, no el PSOE.

Después de que el líder conservador, Rajoy, no lograra por dos veces ser investido presidente tan solo con el apoyo de Ciudadanos y de su propio partido, la presión volvió a recaer en el Partido Socialista para que se abstuviera en la votación de investidura, facilitando la formación de un nuevo gobierno de Rajoy con el apoyo de Ciudadanos, a fin de evitar unas terceras elecciones. Los poderosos habían logrado aislar a Podemos del resto del sistema político, y también a los nacionalistas catalanes, que fueron castigados por su independentismo, aunque seguían siendo una fuerza sustancial en Cataluña.

Sin embargo, el intento de las élites del poder de hacerse de nuevo con el control del sistema político se topó con un obstáculo imprevisto. Pedro Sánchez, secretario general del Partido Socialista, elegido en unas elecciones primarias del partido a raíz de la movilización de sus bases, se negó a traicionar el eslogan de los socialistas en la campaña, «No es No», en alusión a la petición del líder conservador de que los socialistas se abstuvieran, y no votaran en contra, «por el bien de España». Sánchez reiteró su intención de impedir la investidura. Para colmo,

Sánchez inició discretamente unas negociaciones para formar un gobierno alternativo con Podemos, contando con la abstención de los nacionalistas catalanes. Al hacerlo, cruzó las dos líneas rojas que le habían trazado la vieja guardia del partido y Felipe González, en alianza con las élites financieras y las potencias europeas.

A medida que se aproximaba el día final del plazo (el 31 de octubre de 2016) para evitar unas nuevas elecciones, los presidentes de los gobiernos regionales socialistas organizaron una conspiración, encabezada por la presidenta de Andalucía, Susana Díaz, una mujer ambiciosa que aspiraba a ser la próxima secretaria general del partido, como plataforma para ser presidenta del Gobierno y para organizar una gran coalición estable, al estilo alemán. Todo ello sin tener en cuenta que resultaba sumamente improbable que ella fuera la socia principal en dicha alianza. En cualquier caso, los conspiradores lograron convocar una reunión especial del Comité Federal del partido, deshicieron la mayoría favorable a Sánchez mediante una combinación de promesas y amenazas, y en última instancia forzaron la dimisión de Sánchez. Con aquella premisa, la mayoría de los diputados socialistas se abstuvieron en la votación decisiva, bajo la amenaza de medidas disciplinarias en caso de que votaran en contra, y Rajoy fue elegido presidente del Gobierno. Los socialistas catalanes votaron en contra, en una decisión conjunta que provocó una importante crisis en la relación entre el Partido Socialista Catalán (PSC) y el PSOE. Pedro Sánchez, en un raro ejemplo de honestidad y coherencia en el mundo de la política, no quiso romper la disciplina de voto del partido, de modo que renunció a su acta de diputado y no pudo votar. A continuación empezó a hacer campaña, en calidad de simple militante, para un nuevo congreso del PSOE donde podría presentarse candidato a secretario general con un programa de alianza con las fuerzas progresistas del país. Miles de militantes socialistas se unieron a él en su cruzada, y la mayor parte de la opinión pública reconoció su dignidad y el carácter ejemplar de su decisión.

Sin embargo, los medios mayoritarios, y en particular el diario *El País*, influenciado por Felipe González a través de su amigo Carlos Slim, el multimillonario mexicano que posee una importante participación en el periódico, tachaban a Sánchez de irresponsable por aceptar dialogar con Podemos y con los independentistas catalanes, justamente las dos manifestaciones políticas de los movimientos sociales que habían sacudido el paisaje político español. Los caciques socialistas, y en particular Susana Díaz, la autoproclamada salvadora de la nación española, fueron objeto del desprecio del público, al tiempo que las nuevas generaciones políticas se distanciaban aún más de los socialistas, ensanchando aún más la brecha entre los agentes del cambio social y el sistema político.

En cuanto a Podemos, pese a que había estado muy cerca de compartir el gobierno con los socialistas de Sánchez y de influir en las políticas del gobierno, de repente no tuvo más remedio que replegarse y reagruparse, y diseñar una estrategia para el cambio político a largo plazo. A pesar de la campaña mediática para desestabilizar a Podemos, la mayor parte de los debates internos no eran sobre el reparto del poder personal entre Iglesias y Errejón. En su mayoría eran sobre asuntos serios acerca de como proseguir con el cambio social en el territorio hostil de unas instituciones construidas para confinar los proyectos de cambio dentro de los límites del Parlamento. La fuerza de Podemos consistía en haber conectado con la indignación de millones de personas de la sociedad española y en proyectar la posibilidad de una democracia real. Ello requiere una presencia activa en las luchas sociales, así como proponer nuevas políticas en los gobiernos locales y regionales en los que Podemos era una fuerza. Pero en el horizonte de aquellos revolucionarios abocados a ser reformistas, la principal palanca para el cambio seguían siendo las elecciones generales, para las que ahora faltaban cuatro años. ¿Debía Podemos convertirse en un «partido normal» tras su aparición como una fuerza de cambio social? ¿Podía conformarse con ser la izquierda del sistema sin desafiar de verdad los intereses financieros y políticos contra los que se había sublevado? ¿Tenía que elegir entre la integración en las instituciones que habían denunciado y la marginalidad política? ¿Podría la constelación de Podemos, sumamente descentralizada, resistir las tensiones de esos debates internos sin desintegrarse?

La respuesta al acertijo parecía depender de la capacidad de sus dirigentes de articular la dinámica de los movimientos sociales con iniciativas parlamentarias, a fin de ir construyendo poco a poco una hegemonía política en la sociedad civil. Sin embargo, esa es la práctica más difícil de implementar en la política cotidiana. El camino entre los movimientos sociales y el cambio político es tan traicionero como atractivo. Podemos ha sido un partido pionero en la política transformadora del siglo XXI, tras las repercusiones de la crisis económica en Europa. Pero las limitaciones intrínsecas de las instituciones a la posibilidad de un cambio quedaron en evidencia, lo que obligó a Podemos a reevaluar su identidad y a redefinir su proyecto. Su promesa todavía está desplegándose, mientras que su destino todavía es incierto.

Referencias

Existe una abundante literatura sobre Podemos a pesar de que nació en una fecha tan reciente como 2014. Es un síntoma del interés que ha generado en todo el mundo. A continuación hay una selección de referencias que he utilizado en mi análisis de este capítulo. Sin embargo, la principal fuente de datos e interpretación ha sido mi propia observación en España entre 2014 y 2016. La mayor parte de esa observación se ha publicado en mi libro: Castells, M. (2016), *De la crisis económica a la crisis política,* Barcelona, Libros de Vanguardia.

Referencias escogidas sobre Podemos

Alvaro García, D. y Fonseca Porras, E. A. (2015), *El Método Podemos: Marketing marxista para partidos no marxistas,* Madrid, Última línea, S. L.

Domínguez, A. y Giménez, L. (2014), *Claro que Podemos,* Barcelona, Libros de Lince.

Errejón, I. y Mouffe, C. (2015), *Construir Pueblo. Hegemonía y radicalización de la democracia*, Barcelona, Icaria.

Fernández Albertos, J. (2015), *Los votantes de Podemos. Del Partido de los indignados al Partido de los excluidos,* Madrid, Catarata-Fundación Alternativas.

Guedán, M. (ed.) (2016), *Podemos, una historia colectiva,* Madrid, Akal.

Iglesias, P. (2013), *¡Abajo el régimen!*, Barcelona, Icaria.

— (ed.) (2014a), *Ganar o Morir. Lecciones políticas de Juego de Tronos*, Madrid, Akal.

— (2014b), *Disputar la democracia. Política para tiempos de crisis*, Madrid, Akal.

— (2015), *Una nueva transición. Materiales del año del cambio,* Madrid, Akal.

Monedero, J. C. (2013), *La transición contada a nuestros padres,* Madrid, Catarata.

Müller, J. (ed.) (2014), *Podemos: Deconstruyendo a Pablo Iglesias,* Barcelona, Deusto.

Osuna, O. (2015), *Momentum: Entrevistas a Pablo Iglesias, Ada Colau, Alberto Garzón, David Fernández,* Barcelona, Icaria.

Peribáñez, J. (2015), *Descubriendo el laberinto rojo*, Barcelona, Larmbooks.

Rivero, J. (2014), *Conversación con Pablo Iglesias,* Madrid, Turpial.

— (2015), *Podemos. Objetivo: Asaltar los cielos,* Barcelona, Planeta.

Torreblanca, J. Ignacio (2015), *Asaltar los cielos. Podemos o la política después de la crisis*, Barcelona, Debate.

Referencias adicionales

Castells, M. (2009), *Communication Power,* Oxford, Oxford University Press [*Comunicación y poder,* Madrid, Alianza Editorial, 2014].

— (2012), *Networks of Outrage and Hope: Social Movements in the Internet Age,* Cambridge, Polity.

— (2015), *Networks of Outrage and Hope: Social Movements in the Internet Age,* 2.ª ed., Cambridge, Polity [*Redes de indignación y esperanza: los movimientos sociales en la era de Internet,* Madrid, Alianza Editorial, 2015].

CAPÍTULO 16

ITALIA: EL OTOÑO DE LA II REPÚBLICA

Pierfranco Pellizzetti

El famoso 2011

En 2011, el año de la indignación, surgieron nuevos movimientos sociales por todo el mundo (Castells 2012). Dichos movimientos se extendieron desde la Puerta del Sol de Madrid hasta el Parque Zuccotti de Nueva York, y acaso también hasta la parisina Plaza de la República (y sus *nuits debout* más recientes). Expresaban el descubrimiento de que, durante mucho tiempo, la *nomenklatura* de los partidos políticos había mutado a una *casta* autorreferente. Esos movimientos han acusado a la casta de utilizar el oficio de la política como un ascensor para mejorar las perspectivas personales, empresariales y profesionales. Las protestas se han desplegado a lo largo del eje antipatía-indignación-rebelión.

Aquella oleada creó nuevos partidos (Podemos en España y SYRIZA en Grecia) o modificó radicalmente los viejos partidos. Aunque la política mayoritaria tiende a etiquetar a esos nuevos movimientos como «antipolítica» (es decir, destrucción pura e irresponsable), una interpretación más exacta de esas entidades las define como la búsqueda de una «política alternativa»

En Italia, sin embargo, el campo de la «antipolítica / política alternativa» ya llevaba floreciendo aproximadamente veinte años, cuando la I República entró en decadencia y se desplomó bajo el peso de la corrupción y los escándalos, un corto viaje atrás en el tiempo.

Un país como Italia puede servir de paradigma de un evidente declive a escala europea. Esa espiral descendente se evidencia en forma de la desorientación y la frustración que manifiesta la opinión pública, en parte debido a la drástica contracción de las rentas del trabajo. La conciencia

creciente de que la ineficacia y la corrupción del sector público se está volviendo sistémica no hace sino agravar ese malestar.

A finales de 2014, una encuesta realizada por el Instituto Demos para el periódico *La Repubblica* revelaba claramente una creciente sensación de desesperanza colectiva:

- Tan solo el 15 por ciento de los encuestados confía en el Gobierno (un descenso del 15 por ciento respecto a 2010 y del 4 por ciento respecto a 2013). Los gobiernos regionales y municipales no salen mucho mejor parados: menos del 20 por ciento de los encuestados confía en los primeros y menos del 30 por ciento confía en los segundos. Los italianos ven las instituciones europeas más alejadas que nunca, dado que poco más del 25 por ciento de los encuestados confía en ellas.
- El distanciamiento de la política estándar también va en aumento. Tan solo el 3 por ciento de las personas encuestadas afirman tener consideración por los partidos. Ese porcentaje es extraordinariamente parecido al margen de error estadístico de las encuestas. La desconfianza alcanza incluso al papel tradicionalmente simbólico del presidente de la República: el consenso se redujo del 71 por ciento en 2010 al 44 por ciento en 2014 (una reducción del 5 por ciento respecto a 2013).
- La gente está cada vez más harta de la democracia partidista. La mitad de los encuestados argumenta que pueden apañárselas bastante bien sin los partidos. Mientras que el 66 por ciento considera que la democracia es la menos mala de las formas de gobierno entre las opciones disponibles, en 2008 la democracia contaba con el apoyo del 72 por ciento de los encuestados.
- La desconfianza en el gobierno (tanto a nivel central como a nivel local) y los escándalos de corrupción son los rasgos más destacados de la degeneración de la política y de los partidos, pero no contribuye a mejorar la imagen de otras instituciones. El poder judicial sufrió una acusada caída en su credibilidad: estaba en el 50 por ciento en 2010, pero tan solo en el 33 por ciento en 2014 (una disminución del 7 por ciento respecto a 2013). Además, la confianza en la policía, que

sigue siendo alta para dos de cada tres italianos, también iba deslizándose hacia abajo (una disminución del 7 por ciento respecto a 2010 y del 3 por ciento respecto a 2013).

En casi todos los países occidentales, las encuestas señalan sistemáticamente un declive del atractivo de la democracia. Si bien en otros países ese fenómeno es en gran medida achacable a la incapacidad del gobierno de afrontar eficazmente la crisis económica, en Italia es una consecuencia de la corrupción y de la pérdida de legitimidad de los partidos políticos.

Aún más llamativa que la omnipresencia de la desconfianza es la velocidad a la que ha ido creciendo. En menos de cinco años, los italianos han retirado su apoyo moral a cualquier tipo de autoridad. Esta dinámica sin precedentes tiene sus raíces en tiempos remotos, aunque el proceso se ha acelerado a lo largo de los últimos cinco años, espoleado por el empobrecimiento de las clases medias y bajas. A consecuencia de ello, en muchos casos la pobreza relativa ha pasado a ser absoluta.

El nacimiento de la casta

Dado que la confianza mutua entre los ciudadanos y el gobierno es un pilar fundamental para el buen funcionamiento de las democracias, para algunos expertos las raíces de la decadencia del sistema político italiano se remontan al periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial. No obstante, otros sitúan los orígenes del desapego entre los ciudadanos y las instituciones en los primeros momentos del proceso de unificación nacional, y el motivo serían sus raíces elitistas. A saber: el impulso para la unificación vino de las clases gobernantes progresistas y masonas, cuyo plan fue ejecutado por el brazo armado de la casta militar del Reino de Piamonte.

El proceso de unificación de Italia nunca disfrutó de un apoyo popular generalizado. Por añadidura, a partir de 1870, cuando el Reino de Italia se anexionó el territorio de la Iglesia por el procedimiento de ocupar militarmente sus tierras, el Papado se mostró explícitamente hostil a la

unificación. En un país donde el catolicismo está profundamente arraigado en las tradiciones y en la mentalidad de la gente, a la clase gobernante no le quedó otra opción que el aislamiento. En 1868, en su encíclica que contenía el famoso «Non expedit», el papa Pío IX instaba abiertamente a los católicos a boicotear al gobierno y a mantener una actitud de la resistencia pasiva civil contra las autoridades italianas. Semejante situación provocó un «síndrome del asedio» psicológico entre las clases políticas, cuya apuesta a cara o cruz degeneró en la tendencia a ser autorreferente.

Tras los veinte años de anomalía de la era fascista, la división del mundo en esferas de influencia en 1948 perturbó los equilibrios políticos en el país, dado que la frontera entre los dos bloques pasaba por Roma (la otra frontera era Belgrado). La dinámica internacional influía en las mentalidades políticas, también, porque Italia era miembro de la OTAN, y formaba parte del bloque occidental. En primer lugar, los políticos se daban cuenta de que un cambio de la coalición gobernante en cada periodo electoral resultaba inaceptable, dado que el sistema bipolar estaba formado por la Democracia Cristiana (DC) y el Partido Comunista Italiano (PCI). Las alianzas no eran una opción. Los demócrata-cristianos católicos tenían que permanecer en el poder para impedir que la URSS llegara a ser demasiado influyente en el país. De hecho, la Unión Soviética mantenía unos vínculos ideológicos y financieros tangibles con el PCI, que se beneficiaba de grandes donaciones de la URSS. Las anomalías en el sistema de financiación de los partidos afectaban a ambos bandos. Mientras que el «oro de Moscú» fluía en abundancia hacia las arcas del PCI, la coalición occidental contribuía generosamente al bienestar económico de la DC, que encabezaba la coalición mayoritaria en el Parlamento. Por añadidura, la DC gozaba del apoyo del Vaticano y de su espina dorsal, es decir, de las parroquias y otras organizaciones católicas. No obstante, otros partidos de la coalición gobernante de centro también prosperaban económicamente gracias a la ayuda exterior.

El PCI mantenía un fuerte poder de veto por dos razones como mínimo. En primer lugar, administraba directamente tres regiones del centro de Italia (Emilia-Romaña, Toscana y Umbría), donde gozaba de una mayoría indiscutible. En segundo lugar, en el Parlamento, las comisiones eran el

lugar donde en última instancia los partidos decidían el destino de los proyectos de ley. En las comisiones parlamentarias, los comunistas ejercían un poder de veto. Por consiguiente, los acuerdos subterráneos y las negociaciones entre bastidores constituían la única opción viable para lograr que el sistema político funcionara, pues de lo contrario se atascaría. Y así, los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial señalaron la aparición de un largo proceso hacia la convergencia estratégica entre los dos partidos, el PCI y la DC. Ese proceso culminó en un punto de inflexión radical, a saber, el establecimiento de unas estrechas relaciones, admitidas abiertamente, entre las fuerzas políticas comunistas y las católicas (el denominado «compromiso histórico») a finales de la década de 1970. Ese proceso, que puso fin al periodo de acuerdos ocultos entre partidos, en favor de unas estrategias de gran coalición admitidas públicamente, fue dirigido por el secretario general del PCI, Enrico Berlinguer. Sin embargo, la época del compromiso histórico fue bastante breve y no se tradujo en un gobierno bipartidista.

De la connivencia a la colusión

Las prácticas de confidencialidad giraban en torno a una tendencia consolidada en la clase política a considerarse una entidad aparte de la sociedad. Los orígenes políticos de los dos principales partidos de la arena política influían en aquella mentalidad tan bien interiorizada: un paternalismo católico animaba a los miembros de la DC. Ese marco idealizaba a los personajes importantes como «pastores del rebaño» y conceptuaba la acción política como una forma de caridad. En el PCI, una especie de elitismo leninista venía a subrayar el papel de los dirigentes del partido. La cultura de partido del PCI consideraba a sus cuadros como los depositarios del rumbo correcto, y consideraba la militancia política como una actividad pedagógica.

Al amparo de la creciente tendencia al carácter autorreferente del partido, fue ganando un apoyo cada vez mayor la idea, latente pero convincente, de que el control de la sociedad es el deber por antonomasia de la política. Al mismo tiempo, los actores ritualizaban cada vez más el

juego político, simulando conflictos entre los partidos y dando la falsa impresión de que en el horizonte se perfilaban inminentes cambios en el equilibrio de fuerzas. Obviamente, los propios actores sabían muy bien que cualquier tipo de cambio era impracticable. Ese estancamiento político ofrecía a los administradores públicos incontables oportunidades cotidianas de acumular dinero público, con el fin de beneficiar al partido y/o al servicio de intereses privados. El primer cometido no es sustancialmente distinto del segundo, ya que favorecer al partido incrementa las posibilidades del medro político personal. A consecuencia de todo ello, los sobornos y la corrupción se extendieron rápidamente.

Aquella degradación moral pasó a ser una prioridad en la agenda política con el fracaso del intento de revelación de las prácticas «consociacionales» logradas a través del compromiso histórico. Un suceso dramático interrumpió el proceso de convergencia: el 16 de marzo de 1978 unos terroristas de las Brigadas Rojas (BR) secuestraron a Aldo Moro, ex primer ministro italiano, y le asesinaron después de un largo secuestro. Moro había sido el principal interlocutor de Enrico Berlinguer mientras fue presidente de la DC. A partir de ahí se produjo un vuelco: durante su 14.º Congreso, en febrero de 1980, los demócrata-cristianos dejaron de apoyar al Partido Comunista y pasaron a apoyar al Partido Socialista, excluyendo rotundamente la posibilidad de cualquier acuerdo con el PCI. Así, la DC estableció una alianza estable con el Partido Socialista, cuyas posturas eran firmemente anticomunistas, conforme a las ideas de su líder, Bettino Craxi. Fue el primer indicio explícito de la constatación de una *mutación genética* dentro del organismo político italiano.

La *cuestión moral* fue el eslogan político de la última campaña de Berlinguer, donde denunciaba a la denominada Casta, el grupo de poder intocable y electoralmente transversal (parecido a un *gremio* medieval) que actualmente domina la sociedad italiana. Los periodistas Gian Antonio Stella y Sergio Rizzo, en un libro de investigación (2007) que muy pronto llegó a ser un éxito de ventas, fueron quienes acuñaron el término. Los elementos que surgieron de aquella indagación son perturbadores, teniendo en cuenta tanto la calidad ética de la vida política y el coste cada vez mayor de la política. Las malas prácticas van en aumento: el 15 de febrero de

2012, en su discurso de apertura del año judicial, el presidente del Tribunal de Cuentas, Luigi Giampaolini, cifraba el coste directo anual de las «ilegalidades, la corrupción y los fraudes» en 60.000 millones de euros.

La Casta es una clase social *intocable* —y por consiguiente, tiende a pensar de sí misma que es incuestionable e invulnerable. Stella y Rizzo calculan que sus miembros ascienden a 179.485 personas, si incluimos en el recuento no solo a los parlamentarios sino también a la periferia del sistema político. A esos costes, cabría añadir «los sueldos del personal de las distintas administraciones [...] más los de los chóferes, del personal de secretaría, de los colaboradores externos [...] más los honorarios que se pagan a casi 150.000 asesores. Más las prebendas a los máximos directivos de más de 6.000 empresas públicas y semipúblicas, que a menudo se utilizan para colocar a los amiguetes y a los que no han recibido el apoyo de las urnas» (Stella y Rizzo 2007, p. 22).

El mismo fenómeno dio lugar al hundimiento de la I República a mediados de la década de 1990, cuando la mutación del equilibrio de poder hizo posible que los jueces identificaran y castigaran a las personas involucradas en actos ilegales. Dos de las fiscalías más activas fueron las de Milán y Palermo. La primera se centró en la propagación patológica del soborno y la corrupción; la segunda en las relaciones entre la política y la mafia. Al mismo tiempo, en la región de Lombardía, el inesperado ascenso de la Liga Lombarda fue fundamental para debilitar el pernicioso control de los partidos sobre la sociedad y para la disminución de los vetos políticos a las investigaciones judiciales sobre determinados temas incómodos. La Liga era un nuevo partido, centrado en el ámbito local, con un marcado cuño antipolítico. Abogaba casi abiertamente por la secesión del norte de Italia del resto del país, denunciaba la colonización de la región por parte de la política de Roma, al tiempo que aspiraba a una mayor autonomía política (transferencia de competencias). El éxito de aquel partido intruso en Lombardía, la región de Milán, que hasta entonces había sido el núcleo electoral del Partido Socialista, determinó la caída de uno de los principales pilares del Gobierno. Eso dio luz verde a las acciones judiciales.

La operación *Mani Pulite* («Manos Limpias») empezó el 17 de febrero de 1992 con la investigación de una extorsión de poca monta contra una

empresa de limpiezas por parte del gerente socialista de un hospicio público. Sin embargo, la investigación se extendió como un reguero de pólvora, y muy pronto llegó a adquirir escala nacional, desenmascarando la participación en el sistema de financiación ilegal de muchas personas activas en la política, en la economía y en las instituciones del país. El escándalo no perdonó a nadie: afectó a ministros, diputados, senadores, empresarios y directivos famosos. ¡La investigación acabó con el procesamiento de 2.565 acusados! Algunos de los procesados se suicidaron, y el ex primer ministro Bettino Craxi huyó a Túnez para evitar ser detenido. Abrumados por la indignación pública, los partidos históricos se disolvieron o experimentaron una reducción sustancial.

Sin embargo, la Casta puso en marcha una estrategia para librarse de las garras de la justicia. La jugada decisiva para huir del asedio de la indignación fue intrínsecamente comunicativa y al mismo tiempo mimética. Consistió en desviar la atención de la *cuestión moral* a la *institucional*. El argumento era que la solución consistía en cambiar las normas, y no en sancionar las prácticas éticamente reprobables. Así, la atención se centró en la transición del sistema electoral proporcional entonces vigente a un sistema mayoritario. Ese sistema supuestamente ofrecía más control y una relación más directa entre los cargos electos y sus electores.

Y así, el país hizo gradualmente su transición a la II República, dominada por la personalidad de un antiguo socio e intermediario de Craxi, el multimillonario magnate de la televisión Silvio Berlusconi. El origen de su fortuna económica y empresarial todavía está envuelto en el misterio. Berlusconi entró en la arena política con su nueva formación política, Forza Italia («Vamos Italia», como corearían los espectadores de un partido de fútbol), el 26 de enero de 1994. Forza Italia es un partido concebido como una empresa (un partido-empresa). La empresa de publicidad Publitalia, propiedad de Berlusconi, creó Forza Italia, cuyo personal estaba formado en gran parte por empleados de Publitalia. Dos meses después, Berlusconi ganó las elecciones del 27 y 28 de marzo de 1994 con el 42,9 por ciento de los votos, y se convirtió en primer ministro, tras obtener el voto de confianza del Parlamento el 18 de mayo de 1994.

Partidos personales, partidos-empresa, star system

La Italia de Berlusconi entra por la fuerza en el reino de la política-espectáculo.

La denominada II República está profundamente marcada por la personalidad y la biografía de su figura dominante, el magnate de la televisión Berlusconi, que introduce los métodos de la mercadotecnia en la comunicación política. Esa transformación de la política en una posdemocracia ha sido ampliamente estudiada (Crouch 2000, p. 598; Manin 1997; Mazzoleni y Sfardini 2009):

- Las elecciones se reducen a *concursos de belleza* entre marcas políticas, en vez de en oportunidades para que los ciudadanos retroalimenten a sus representantes sobre la calidad de su desempeño. Por consiguiente, las elecciones dejan de desencadenar procesos de cambio político real.
- Los partidos se centran en sus líderes y se distancian de la sociedad, mientras que el electorado asume la postura de espectador pasivo de un escenario político que se aproxima más y más a un espectáculo. Emitir un voto se asemeja más a un aplauso que a la expresión de un juicio informado.
- La política presenta sus noticias y sus protagonistas a través de *códigos pop* —un estilo pop de relatar los acontecimientos— y se convierte en política-espectáculo. No es de extrañar que su canal principal para informarse pase a ser la televisión, una batidora de realidad y ficción, de noticias y comentarios, de razonamientos y emociones.

En la versión italiana de la *posdemocracia de audiencias*, la tendencia de la clase política a hacer caso omiso de la sociedad se traduce en una conducta autorreferente e incontrolable. Se mezcla con las prácticas miméticas, que son necesarias para envolver en un velo las imágenes contaminadas por los escándalos y las sospechas.

El informe de Transparencia Internacional de 2015 confirma las colosales dimensiones de ese fenómeno: Italia ocupa el primer puesto en

corrupción entre los Estados miembros de la UE. Al mismo tiempo, la *espectacularización* de la política, que centra su atención en sus personajes principales, independientemente de cualquier prueba de fiabilidad o de credibilidad, hace inútil el discurso connotativo y las categorías distintivas. De hecho, a principios de 2014, una encuesta realizada por SWG mostraba que el 60 por ciento del electorado italiano escoge a su candidato exclusivamente por su personalidad (SWG-Agorà 2013). El antagonismo entre los distintos partidos se convierte cada vez más en una simulación. Dado que «derecha» e «izquierda» se convierten en etiquetas en busca de un blanco, el verdadero objetivo es la división del electorado a fin de lograr un propósito más alto, que consiste en determinar los criterios de reparto de los organigramas del sector público entre las distintas *camarillas y bandas* de los miembros del *gremio de la Casta*.

Esas categorías léxicas han sido ulteriormente forzadas hacia una entidad indiferenciada, sobre todo partiendo de la izquierda del espectro político. La operación de rediseño comenzó en el ámbito anglosajón con el nombre de «tercera vía» (Giddens 1998).

Las políticas de la tercera vía brindaron una importante y apreciada cobertura a la dinámica concreta de unificación antropológica de la clase política, y encarnaron en el momento oportuno la defensa de sus propios privilegios corporativos. Así, lograron su objetivo de llegar a ser autónomas de la sociedad. Ese proceso tuvo lugar en tres fases:

1. Connivencia (acuerdos subterráneos para eludir un escenario político atascado).
2. Colusión (negociaciones en la sombra para llevar adelante negocios deshonestos).
3. Homologación (la transformación de la clase política en una Casta indiferenciada).

Esa secuencia aísla a los políticos en el círculo mágico de un estatus privilegiado, y cuenta con el refuerzo de la actual evolución de la Unión Europea, que está llevando a cabo una transición del paradigma de una economía social de mercado al paradigma neoliberal. Dicho paradigma

estrecha la alianza entre los dirigentes postdemocráticos, las tecnoestructuras y las empresas o los círculos financieros a fin de promover agendas antisociales de austeridad y desregulación. Y eso ocurre a pesar de las reiteradas denuncias del efecto de esas decisiones en materia de políticas: porque «la austeridad mata» (Stuckler y Basu 2013).

Entre la opinión pública se está extendiendo cada vez más la convicción de que el sistema no tiene arreglo a través de la competencia desde dentro. Por consiguiente, aparecen nuevos movimientos en la arena política. Esas formaciones políticas, contrarias al *statu quo*, reafirman su relación directa con la sociedad a fin de promover la denominada política alternativa o el movimiento anti-Casta. En Italia, ese fenómeno va de la mano del abstencionismo electoral. Tan solo vota aproximadamente la mitad del electorado en un país donde, tradicionalmente, la participación superaba el 80 por ciento.

Indignación antes de la indignación

Al principio del tercer milenio, la recurrente incursión de unos movimientos que se oponían abiertamente al rumbo que había tomado la política «berlusconizada» caracterizó profundamente la arena política italiana. Lo que aquellos movimientos criticaban en particular es la tendencia, en el partido de Berlusconi, a plegarse a los intereses personales de su líder. También son el centro de la atención de los nuevos movimientos los frecuentes ataques de los partidos a la Constitución de 1947, democrática y antifascista. La clase política gobernante consideraba la Carta Magna un obstáculo intolerable para el proyecto de un nuevo orden postdemocrático, aunque la crítica a la Constitución nunca ha sido explícita. Por el contrario, ha sido hábilmente disimulada con llamamientos a la eficacia y a la modernización.

Surgieron numerosas iniciativas de redes mediáticas tras las protestas antiglobalización que se produjeron en la reunión del G-8 en Génova entre el 19 y el 21 de julio de 2001. En concreto:

- El 26 de enero de 2002, el movimiento de los *Girotondi* (corros), promovido por el director de cine Nanni Moretti y Paolo Flores d'Arcais, director de la revista *MicroMega,* hizo su primera aparición alrededor del Tribunal de Milán. El nombre del movimiento proviene de su técnica de protesta no violenta, que consiste en formar corros de personas alrededor de los edificios institucionales amenazados de *normalización* por la clase política gobernante.
- *Il popolo viola* (el pueblo violeta) es la denominación de una asamblea autoconvocada a través de las redes sociales el 5 de diciembre de 2009. Fue impulsada mayoritariamente por estudiantes universitarios, que organizaron la concentración del «No Berlusconi Day», con una asistencia masiva. Durante la manifestación pidieron la dimisión del Gobierno de Berlusconi, al que acusaban de ser «una amenaza para la democracia».
- El 23 de febrero de 2011 tuvo lugar la última iniciativa de protesta de ese tipo con la convocatoria feminista, «Si no es ahora, ¿cuándo?», que llevó a más de un millón de mujeres a manifestarse en 230 ciudades italianas a favor de la inclusión de las cuestiones relacionadas con los derechos de las mujeres en la agenda política.

Esa misma energía social parecía haberse agotado justamente a principios de 2011, cuando por todo el mundo se extendieron las protestas contra el orden financiero mundial, al que las diversas clases políticas parecen estar cada vez más subordinadas en su papel de flautistas de Hamelín del consenso social. La movilización civil explotó en 950 ciudades, y en al menos 80 países de todo el mundo. Sin embargo, justo en ese momento, en la sociedad italiana, el campo de la indignación social y electoral fue ocupada por otro protagonista: el Movimiento 5 Estrellas (Pellizzetti 2015).

El Movimiento 5 Estrellas, promovido por Beppe Grillo, un cómico italiano, está muy influido por los modelos de la política espectáculo y el *star system,* que tanto éxito tienen en la II República. Gianroberto Casaleggio, un asesor informático milanés, aficionado a la ciencia ficción, fue uno de sus partidarios. Casaleggio, que falleció en 2016, podría

describirse como la «eminencia gris en la sombra» de Grillo (de forma parecida al cardenal Mazarino en el antiguo régimen francés). A pesar de presentarse como el portaestandarte de la democracia directa en red *(click-democracy)* (Chiusi 2014) y cabeza de lanza de la batalla anti-Casta, el M5S manifiesta su evidente dependencia del contexto italiano, que ha sido colonizado por el berlusconismo:

- El predominio de la política como espectáculo, que finge un constante llamamiento a la participación de las bases, mientras que las deliberaciones internas tienen lugar bajo el estricto control del personal de Casaleggio & Associates.
- La naturaleza privada del movimiento, cuya marca es propiedad de Beppe Grillo y está registrada mediante un acta notarial. Por consiguiente, el dueño puede expulsar a los miembros conforme a su discrecionalidad inapelable.
- El estricto control de las posturas políticas y de la selección de los representantes por parte de Grillo y Casaleggio fomenta la obediencia incondicional entre sus seguidores. La lógica dominante es la dicotomía «nosotros contra ellos», donde el Movimiento se alza contra «el resto del mundo», lo que va acompañado de decisiones políticamente aislacionistas que hacen imposible establecer alianzas.

Sin embargo, en febrero de 2013, en su primer intento en unas elecciones generales, el M5S consiguió más del 25 por ciento de los votos (aproximadamente 8,7 millones). Se trata de una hazaña sin precedentes para un actor político que afrontaba su primera prueba electoral: 54 senadores y 109 diputados colocan al M5S en primera posición para conseguir un consenso a nivel nacional (con el 25,5 por ciento, frente al 25,4 por ciento del Partido Democrático). Por añadidura, los parlamentarios del M5S son los más jóvenes del Parlamento italiano, con una media de edad de 33 años. Eso señala un importante cambio en la política italiana, que tradicionalmente se ha caracterizado por la gerontocracia. Aquel resultado electoral fue traumático para la corriente principal de la política (Ludonio y Panarari 2014).

Fenomenología del Movimiento 5 Estrellas

Todo empezó el 8 de septiembre de 2007 en Bolonia, donde Beppe Grillo congregó a 50.000 personas para una recogida de firmas con el fin de presentar una iniciativa legislativa popular anti-Casta. A partir de ahí se produjo una evolución en tres fases:

1. Incubación en Internet (2005-2007). En enero de 2005 se inauguró el blog *beppegrillo.it*, y el mes de julio siguiente *Meetup* se convirtió en la plataforma de conexión entre los grupos locales, que actualmente ascienden a 1.300.
2. Visibilidad (2007-2008). Se consigue presencia pública y mediática a través de grandes eventos públicos.
3. Elecciones (a partir de 2008). En octubre de 2009 nació el Movimiento 5 Estrellas oficial. El movimiento recién formado cosecha un éxito prometedor en las elecciones regionales de 2010, gracias al papel emblemático de Beppe Grillo.

¿Es tan solo política de *star-system* o se trata de una política alternativa? La respuesta exige considerar dos aspectos cruciales: el absoluto duopolio de la cúspide (Grillo y Casaleggio) y el impenetrable secretismo de su organización, que encarna el «pecado original» de la política italiana (Pellizzetti 2014).

A pesar de que el M5S se presenta como un defensor de la hiper-democracia, es justamente el paradigma de la II República italiana, que se caracteriza por la política de *star-system* y de los partidos personales o los partidos-empresa, lo que ejerce una profunda influencia en la pauta organizativa del M5S. Por consiguiente, los dirigentes del partido imponen la obediencia absoluta a los militantes políticos y castigan a los miembros que manifiestan críticas a las posturas del M5S.

Es algo que viene a demostrar la pérdida sistemática (por expulsiones o por defecciones) de los propios cargos electos del movimiento. A finales de 2015 habían abandonado el partido 37 de 163, siendo generalmente la causa la disensión interna en el seno del partido (Istituto Cattaneo 2012). En particular, las expulsiones dependen de la decisión inapelable de los

máximos dirigentes (Grillo y Casaleggio), y sus sentencias se hacen públicas en el blog de Grillo.

Esas prácticas impiden la creación de alianzas con otros partidos para conseguir la mayoría de escaños en el Parlamento, y obliga al movimiento a ir en busca del utópico objetivo del umbral del 50 por ciento de los votos para llegar al poder. Esa política del M5S, aunque elogiable desde el punto de vista de la moralidad pública, pone de manifiesto la convicción de los representantes del M5S de que el sistema democrático italiano caerá pronto, lo que brindaría al movimiento de Grillo la posibilidad de sustituir al antiguo régimen y de colocar los cimientos de un nuevo sistema político. Y por esa razón, a ojos de los militantes de Grillo, el aguante de los partidos mayoritarios debería acelerar la decadencia de la política italiana. Por consiguiente, la convicción predominante es que, en lo que respecta a las decisiones electorales de los italianos, «cuanto peor, mejor». Esa visión probablemente está inspirada en la trilogía de ciencia ficción *La Fundación*, de Isaac Asimov, una de las lecturas preferidas de Gianroberto Casaleggio.

La fascinación de la democracia directa como «democracia del clic» facilita la manipulación de las opiniones de la gente. Eso supone una ulterior confirmación de que la política mediática y la política espectáculo son instrumentos eficaces para lograr el éxito en las elecciones, pero no son una garantía de la calidad de los gobiernos. A pesar de todo, las encuestas de opinión confirman periódicamente que el consenso electoral a favor del M5S es bastante estable, y oscila en torno al 25 o el 30 por ciento, lo que representa una considerable minoría del electorado. Ese resultado indica que la «zona de indignación» italiana sigue siendo significativa, y supone una constante amenaza para la Casta.

La vieja política contraataca: aparece Matteo

Esa amenaza particular que supone el Movimiento 5 Estrellas no consiste en la amenaza creíble de un gobierno alternativo, sino en un elemento de desbarajuste para las instituciones. Por esa razón, el *establishment* (la Casta y la comunidad empresarial que la apoya) ha favorecido la entrada en escena de un feroz competidor: Matteo Renzi, el joven alcalde de Florencia,

que conquistó el liderazgo del Partido Democrático en las elecciones primarias del 8 de diciembre de 2013. Aquella victoria le facilitó el camino hacia el cargo de primer ministro del Gobierno italiano, que Renzi alcanzó en febrero de 2014.

No está clara la suma de fuerzas que hicieron posible el irresistible ascenso de este intruso político. Renzi, apoyado por el presidente de la República, Giorgio Napolitano (que actuaba como baluarte de la política tradicional), en realidad nunca fue legitimado por unas elecciones. Se crió en la esfera política católica, en una familia donde su tío hizo negocios con Berlusconi (Nicola Bovoli, hermano de la madre de Renzi, fue el productor, en la década de 1990, del *Quizzy*, un mando a distancia que permitía a los espectadores participar desde su casa en los concursos que se emitían en las cadenas de televisión de Berlusconi). Bovoli confesó con sinceridad que había presionado al entorno de Berlusconi para conseguir que Matteo Renzi participara como concursante en *La rueda de la fortuna*, un programa que se emitía en la televisión de Berlusconi, donde Renzi ganó la extraordinaria cifra de 48 millones de liras (24.970 euros) en septiembre de 1994. Renzi mantuvo vínculos con la masonería, cuya capital italiana está en Florencia, en la región de Toscana. Toscana fue incluso la incubadora de intentos de golpe de Estado urdidos por algunas ramas escindidas de la masonería, como revelaron las investigaciones judiciales. Por encima de todo, la misión política de Renzi consistía en acabar con la peligrosa acumulación política de indignación. Se le encomendó dicha tarea debido a sus incuestionables dotes como comunicador, que se desarrollaron a partir de la experiencia de anteriores líderes de fama mundial:

- Las estrategias de Tony Blair y de Gerhard Schröder a principios de la década de 2000, por las que la «tercera vía» a la gobernanza económica implica dejarle las manos libres a los capitalistas.
- La ideología italiana de un liderazgo sin trabas y fuertemente egocéntrico.
- La retórica de lo nuevo como «*rottamazione*» de lo viejo, que es una metáfora política que se utiliza en el lenguaje cotidiano para designar el desguace de los coches siniestrados. En el discurso de Renzi, lo

Nuevo es la política innovadora, impulsada por el cambio, que propone Renzi, mientras que lo Viejo está representado por la clase política que ha gobernado Italia durante décadas, y ha llevado al país al borde del colapso financiero y en última instancia a un *impasse* político. En virtud de esa retórica, numerosos miembros de la Casta, tanto de la política como de los círculos de las grandes empresas, se han unido recientemente a Renzi.

- El tradicional enfoque paternalista que implica intercambiar consenso por dinero (prometió a los trabajadores italianos una deducción fiscal de 80 euros en su sueldo, y se la concedió inmediatamente después de lograr la victoria en las urnas).

De hecho, el punto álgido de su experiencia como primer ministro fueron las elecciones al Parlamento Europeo de mayo de 2014, donde el Partido Democrático (PD) de Renzi consiguió el 40,8 por ciento de los votos. Aquel resultado supuso un gran éxito para el PD, sobre todo teniendo en cuenta la derrota del M5S (21,1 por ciento). Aquel resultado político obedecía a lo novedoso de la oferta política de Renzi, pero también al empleo de una técnica electoral muy experimentada en la tradición de la Democracia Cristiana: el uso generalizado de «sobornos» políticos a medida que se aproximan las elecciones, de los que son un buen ejemplo la deducción fiscal de 80 euros, que iba dirigida a los votantes indecisos del PD.

Sin embargo, a lo largo del tiempo los estudios de la opinión pública y las encuestas revelaban una creciente caída de la popularidad de Renzi, y sospechas de corrupción, que se vieron confirmadas por numerosos escándalos. En abril de 2016, Federica Guidi, ministra de Desarrollo Económico de Italia, tuvo que dimitir por acusaciones de conflicto de intereses, y el padre de otra ministra, Maria Elena Boschi, fue condenado a pagar una cuantiosa multa por la quiebra del Banco Etruria, del que era vicepresidente. Los niveles de popularidad personal del primer ministro disminuían constantemente, pero Renzi conservó el liderazgo debido a la ausencia de alternativas. Mientras tanto, el estado de ánimo de rebeldía de los italianos contra la clase política iba degenerando en una enconada

sensación de impotencia y frustración. Los episodios de amiguismo y de sobornos que afectaban a los cargos electos salían a la luz con una frecuencia impresionante, y a menudo dejaban en evidencia escándalos de una magnitud sin precedentes (por ejemplo, el caso de «Mafia Capital» en 2015, que sacó a la luz una potente red de corrupción que había imperado en Roma, y que provocó la dimisión del alcalde de la ciudad).

La desconfianza iba siendo cada vez más el estado de ánimo predominante, como lo confirma la actual disminución de la participación electoral en Italia, que ha llegado al 50 por ciento. Ese fenómeno se contagió a todas las instituciones, incluidas las de la Unión Europea. Hace diez años, los italianos aún eran los más euroentusiastas del continente, mientras que ahora se han vuelto euroescépticos.

Mientras tanto, la agenda de políticas por el cambio impulsadas por el Gobierno de Renzi había perdido inercia, y habían quedado en evidencia otros objetivos que tenían que ver con el poder. La prioridad era mantener la ley y el orden, sobre todo a través de proyectos de reforma «de arriba abajo» en el mercado de trabajo y en el sistema educativo. El objetivo consistía en ganar las elecciones por el procedimiento de recabar selectivamente el apoyo de los sectores conservadores, que constituían la tradicional base de votantes del electorado progresista. Ese objetivo estratégico tenía su propia etiqueta: el «Partido de la Nación», que supuestamente debía conciliar a la derecha y a la izquierda bajo un único liderazgo.

Las elecciones municipales de junio de 2016 en las principales ciudades italianas (Roma, Milán, Turín, Nápoles y Bolonia) junto con otros 1.377 municipios (un 17 por ciento del total) suponían una prueba muy importante para aquella estrategia, ya que en Italia las elecciones administrativas habitualmente tienen relevancia nacional a la hora de indicar las pautas generales de voto. Los resultados electorales, a dos vueltas (la primera el 5 de junio y la segunda el 19 de junio de 2016), fueron muy negativos para el primer ministro Renzi. De hecho, el M5S conquistó las alcaldías de Roma y de Turín, y también ganó 19 segundas vueltas de un total de 20 frente al PD de Renzi. Y para colmo lo hizo por un amplio margen: en la capital de Italia, Virginia Raggi (M5S) derrotó a Roberto Giachetti (PD) con un 67,2

por ciento frente a un 32,8; en Turín, Chiara Appendino (M5S) derrotó al alcalde en ejercicio y fundador del Partido Democrático, Piero Fassino (PD).

Y lo más importante fue que aquellas elecciones pusieron de manifiesto importantes modificaciones en la estrategia del M5S:

1. La aparición de una nueva política centrada en los líderes locales, más flexible, y que atribuía más importancia al papel de las mujeres.
2. Beppe Grillo se retiró temporalmente (y tácticamente) de la escena (Gianroberto Casaleggio falleció en 12 de abril de 2016), redujo la agresividad de la comunicación e incrementó la eficacia al dirigirse al electorado que carece de motivaciones ideológicas.
3. La ampliación del electorado nuclear del M5S (en la segunda ronda de las elecciones de Turín, Appendino casi duplicó su número de votos, pasando de 118.000 a 202.000. Por el contrario, Fassino, su oponente, no gozó de un mayor consenso, ya que sus votos aumentaron tan solo ligeramente, de 160.000 a 168.000).

El Instituto Cattaneo de la Universidad de Bolonia calculó que los nuevos votantes del M5S en 2016 prescindieron de su identidad política en favor de una opción de voto basada en el contenido programático real de la oferta política de los partidos. De cada 100 nuevos votantes del M5S, 46 provenían de partidos de centro-derecha, 21 de centro-izquierda, y 33 no habían votado a ningún partido. Fue un importante punto de inflexión que podía allanar el camino para que el M5S se hiciera con el control de algunos cargos electorales del gobierno nacional en un futuro próximo.

El ascenso al poder del M5S podría haber llegado antes de lo anteriormente esperado: en una encuesta política de finales de junio de 2016 sobre intención de voto, el 32 por ciento de los encuestados indicaba que habría votado al M5S, pero tan solo el 30 por ciento habría votado al PD (Indagine Demos 2016).

No obstante, la contienda política en curso por el poder entre el M5S y el PD estaba aún en sus primeras fases. Las elecciones administrativas de junio de 2016 señalaron únicamente el primer paso de una lucha política

que culminaría el 4 de diciembre, cuando tuvo lugar el referéndum sobre la reforma constitucional. La reforma constitucional se había planteado conjuntamente con una nueva ley electoral, supuestamente con el objetivo de una simplificación legislativa, así como de un proceso de toma de decisiones más eficiente y rápido.

En caso de ser aprobada, la reforma constitucional habría incrementado el poder y la influencia del ejecutivo, por el procedimiento de conceder una gran bonificación mayoritaria (el 54 por ciento) al partido que recibiera por lo menos el 40 por ciento de los votos o ganara la segunda vuelta de las elecciones, y de permitir que los máximos dirigentes de los partidos ejerzan un estricto control sobre las listas electorales. Así pues, la entrada en vigor de dichas reformas había concentrado sustanciales poderes en manos de una sola persona, a saber, Matteo Renzi, que era al mismo tiempo líder del Partido Democrático y primer ministro de Italia.

Las reformas propuestas representaban dos caras de la misma moneda: para los partidarios de Renzi, introducía una modernización postdemocrática imprescindible, mientras que para los oponentes de Renzi suponía un paso evidente hacia una contrarreforma para cortarle el paso a la política alternativa.

¿El choque final o la enésima decepción?

El pulso entre la política alternativa y el re-*establishment* postdemocrático, es decir, M5S contra Matteo Renzi, llegó al enfrentamiento final durante la segunda mitad de 2016. A la luz de una larga campaña marcada por una serie de episodios bochornosos, meteduras de pata y pasos en falso por ambos contendientes, había claras evidencias que apuntaban a un deterioro irreversible de la calidad del discurso público nacional tras la catástrofe de la I República y la oportunidad perdida de reconstrucción en la II República. Por consiguiente, observamos un ulterior empobrecimiento de la ética ciudadana y la reducción del debate público a un programa televisivo de entrevistas.

Específicamente, podríamos considerar estos puntos:

- En la campaña de comunicación anterior al referéndum, Matteo Renzi transformó el agregado de la reforma constitucional y de la nueva ley electoral en un plebiscito sobre su liderazgo personal en el Gobierno. Es de suponer que lo hacía para conseguir apoyo a una reforma complicada gracias a su extraordinaria popularidad. En retrospectiva, el tiro le salió por la culata. Tras el impulso inicial —la gran victoria inesperada en las elecciones europeas de mayo de 2014—, la luna de miel con el electorado empezó a desvanecerse. Varios escándalos, y/o el fracaso de sus políticas, eclipsaron los débiles avances logrados en materia de reformas para el crecimiento, con lo que cundió el descontento. Entre los asuntos más cruciales figuraban el desempleo juvenil, que alcanzó cifras de récord, la gestión de la crisis de los migrantes y los escándalos en las compras del Estado. Por añadidura, la minoría de izquierdas de la vieja escuela del partido del propio Renzi adoptó la firme postura de votar en contra de la reforma constitucional en el referéndum.
- El experimento sin precedente de que el M5S gobernara en las principales ciudades produjo resultados diversos. El M5S aumentó fácilmente su cuota de poder a raíz de la derrota del PD debido a una rebelión ciudadana en Turín y en Roma. En Roma, la victoria del M5S vino instigada por la indignación contra la corrupción generalizada que paralizaba al gobierno municipal. En Turín, se debió a la insuficiente gobernanza de la transición postindustrial que se produjo tras la internacionalización de Fiat. Sin embargo, la victoria aplastante en Roma sobre todo resultó ser un impedimento para las aspiraciones de conquistar el gobierno del país. En Roma, la alcaldesa Virginia Raggi no logró elegir unos colaboradores que no estuvieran manchados por las investigaciones judiciales, que también habían asolado las anteriores administraciones municipales. Algunos de los nuevos concejales del M5S, mayoritario en el ayuntamiento, mantenían una preocupante proximidad con el entorno de la política para las empresas del periodo anterior. En Turín, la alcaldesa Chiara Appendino no hacía más que ganar tiempo para no tener que cumplir las promesas de su campaña electoral. Sin embargo, mientras tanto, la

> ciudad perdía importantes eventos, como la Feria del Libro, que se trasladó a Milán, y otros actos en los que había centrado su elección como capital de la cultura. Mientras tanto, en Parma —el primer gran baluarte electoral del M5S desde 2012—, el alcalde, Federico Pizzarotti, desertó del movimiento tras sufrir años de ostracismo a manos de los máximos dirigentes del M5S por razones que aún no están claras.

A la luz de la complejidad de las cuestiones que entraron en juego en el referéndum, y que hacían que su sustancia resultara más bien incomprensible para la mayoría de los ciudadanos, el desafío electoral fue centrándose cada vez más en las actitudes psicológicas que en las opciones en materia de políticas. De hecho, en los asuntos que abordaba el texto del referéndum, no se hacía la mínima mención a temas relativos a los problemas concretos de los ciudadanos (desempleo, empobrecimiento, degradación de la tierra, etcétera). En otras palabras, se trataba de un dilema entre el empeño por echar a un líder incapaz —Renzi— y el *horror vacui*, es decir, el miedo al vacío político que se habría producido tras la caída del Gobierno Renzi. Ninguna de las dos opciones era especialmente atractiva. Por consiguiente, una profunda incertidumbre se apoderó del clima político. Aunque las encuestas predecían una alta participación, aproximadamente uno de cada tres votantes no se decidió por ninguna de las opciones hasta pocos días antes de la votación.

El sustancial *impasse* llevó a Renzi a buscar frenéticamente el aval de los ilustres a su proyecto de reforma constitucional, entre los que figuraban el presidente Barack Obama, el expresidente de la República Giorgio Napolitano, los medios de comunicación mayoritarios y grandes sectores del sistema financiero italiano y europeo[111]. Con aquellos gestos se pretendía contrarrestar el creciente desencanto de la masa del público con los avances reales en los intentos de reactivar la economía italiana tras la Gran Recesión.

A pesar de esos intentos de remontar, y de los errores cometidos por el M5S, la indignación contra la política mayoritaria seguía siendo general, lo que ponía en riesgo la estabilidad del Gobierno de Renzi. Por consiguiente,

fuera cual fuera el resultado del referéndum de diciembre, se presuponía que nada volvería a ser igual en el paisaje político italiano. Mientras tanto, durante los largos meses de la campaña, tras la máscara de la propaganda, empezó a transparentarse el rostro de un proyecto político más amplio, del que el referéndum no era más que la consagración. El amplio proyecto, que afectaba a grandes áreas de la sociedad y las instituciones (el mercado laboral, la enseñanza, las empresas y la competitividad, el control de los puertos italianos, la autonomía, etcétera), apuntaba a una lógica decisoria centralizadora y postdemocrática. Si en los últimos años los estudios sobre la calidad de las instituciones se basaban en el paradigma de la «decisión racional», esa era también la base que perseguía la reforma del Gobierno Renzi (Pellizzetti 2016, p. 117).

Guglielmo Forges Davanzati, historiador de Economía en la Universidad del Salento, afirma: «Hay buenos motivos para creer que el responsable público de la toma de decisiones es un rehén de los grupos de interés. El único resultado predecible de la reforma es una mayor gobernanza a beneficio de los grupos de interés que defiende el Gobierno. Y esos grupos no son los empleados, ni los jubilados, ni las pequeñas empresas» (Davanzati 2016). El cuadro general venía a ilustrar la dificultad de ver cómo unos actores políticos no convencionales ocupaban el centro del escenario, un problema que comparten muchas democracias occidentales.

En Occidente, los sistemas políticos democráticos muestran indicios de agotamiento. Los votantes tienen que elegir entre los políticos tradicionales *sobradamente conocidos* (por ejemplo, Rodham Clinton, Merkel, Sarkozy, Rajoy, Renzi, etcétera) y unos recién llegados que son claros demagogos («populistas» en el léxico actual de la «neolengua», como en la novela *1984* de George Orwell, creada por los actuales «códigos culturales dominantes») (Castells 1996). Las elecciones presidenciales estadounidenses de 2016, en las que Donald Trump se impuso a Hillary Rodham Clinton, ofrecen un ejemplo paradigmático de esa dinámica. Ninguno de los dos tipos de político parece ser capaz de dar una respuesta a la prolongada crisis política y económica de nuestros tiempos. Al mismo tiempo, la democracia se desliza desde la postdemocracia a la «democradura» *(democratura),* un gobierno envuelto en la cáscara formal de una democracia, que oculta un

autoritarismo sustancial. Desde ese punto de vista, la «democradura» es la otra cara de la moneda del estancamiento que cunde en el modelo occidental; lo que Fernand Braudel denominó «el otoño del capitalismo financiero» (Arrighi 1994).

En ese clima, el «jugador de póquer» Matteo Renzi decidió jugárselo todo en la votación de diciembre y transformó el referéndum en una prueba de fuego.

El terremoto político del 4 de diciembre de 2016

Las primeras encuestas a pie de urna emitidas por la televisión italiana a las 11 de la noche del domingo 4 de diciembre de 2016 anunciaban en tiempo real que el referéndum sobre la reforma constitucional prometido por el Gobierno Renzi había tenido un resultado bastante imprevisto. Durante los días previos a la votación, cuando en Italia está prohibido por ley difundir encuestas de opinión, los rumores sugerían que el No superaba al Sí por un margen del 3 por ciento, una diferencia que cae en el ámbito del error estadístico. Nadie imaginaba que, al final, la campaña del Sí acabaría 19 puntos porcentuales por detrás de la del No (un 40,89 por ciento frente a un 59,11 por ciento): 19.419.507 noes, 13.432.208 síes; la propuesta del Gobierno tan solo ganó en tres de las veinte regiones (Toscana, Emilia-Romaña y Trentino Alto Adigio). A medianoche, durante una conferencia de prensa, Matteo Renzi anunció que al día siguiente iba a presentar su dimisión como primer ministro al presidente de la República, Sergio Mattarella.

Se trataba de un epílogo aparentemente inevitable al veredicto de los votantes. Hubo una participación sin precedentes para tratarse de un referéndum: el 69 por ciento. Era una prueba de que lo que estaba en juego era algo más que las normas constitucionales: estaba en juego el futuro del primer ministro, pues él había transformado el camino al referéndum en un «espectáculo individual», forzando más allá de los límites la personalización de la votación. Su táctica, basada en un frenético activismo en los discursos públicos, en sus declaraciones a la prensa y en sus apariciones en televisión, no llegó a cumplir su intención estratégica de

etiquetar a sus oponentes como la «Casta». La opinión pública rechazó su operación de ilusionismo, dado que la coalición a favor del «Sí» estaba formada por las instituciones financieras, la confederación de industriales, la televisión pública y los grandes periódicos; en otras palabras, por «el *establishment*». Un juicio confirmado por el apoyo que le ofrecieron a Renzi los principales dirigentes extranjeros, desde Merkel a Obama: un bumerán a ojos de la indignada opinión pública.

No obstante, había numerosos indicios de que el electorado había prestado atención a la situación de crisis interna de las políticas del Gobierno; si bien la relación con Bruselas y la UE había quedado al margen, porque durante los últimos meses Renzi había tenido el cuidado de marcar tácticamente las distancias con la Unión, de modo que los comentarios como el que hizo Nigel Farage, el líder del UKIP («Esta votación tiene pinta de ser más sobre el euro que sobre la reforma constitucional»), tan solo se nos antojan prematuros. Por consiguiente, el tema de la UE y el euro había sido estéril y carecía de relevancia electoral, aunque solo fuera por motivos instrumentales y demagógicos.

En estos tiempos históricos, los electorados tienden a utilizar el voto para castigar a las élites, a las que considera rapaces, desde el *brexit* hasta las elecciones presidenciales de Estados Unidos. Así pues, si el objeto real del referéndum era la alternativa entre echar a Renzi y el temor a un vacío político, ganó la primera alternativa. La coalición a favor del «No» a la que Renzi arrogantemente había calificado de «chusma», aunó una serie de posturas que no eran reconciliables y no fue capaz de expresar una alternativa política creíble.

Lo que ha ocurrido hasta ahora ha sido la derrota de un proyecto político que disfrazaba la restauración del antiguo régimen como una racionalización del sistema político. La consecuencia ha sido que el liderazgo político ha quedado borrado del mapa, y ahora es preciso rehacerlo a través de una nueva ley electoral. El presidente de la República, Sergio Mattarella, presionó a favor de esa solución, a fin de remediar otra anomalía de Italia: los tres últimos Gobiernos (presididos por Monti, Letta y Renzi) no han sido una expresión directa del voto popular, sino designados por el anterior presidente de la República, Giorgio Napolitano.

Sin embargo, lo que se está perfilando es una larga transición, dado que los resultados del 4 de diciembre no indicaban la aparición de alternativas políticas al PD de Renzi, que también salió muy maltrecho y con riesgo de divisiones internas.

En este momento, tan solo la ingeniería electoral podría aportar algo de gobernanza, porque los dos polos predominantes (el PD y el M5S) están ambos en torno a un 30 por ciento, y ninguno de los dos se impone claramente. Dos partidos que no son capaces de aportar una gobernanza de calidad: el PD está preparando un ajuste de cuentas entre sus facciones, anteriormente sometidas al liderazgo del primer ministro; el gran jefe del M5S, Beppe Grillo, deja entrever su deseo de cobrar la ventaja electoral de la crisis política sin asumir la responsabilidad. Mientras tanto, deja que se filtre que él está dispuesto a encabezar la protesta en un referéndum sobre el euro: ¿una campaña incesante como forma de evadirse de los problemas?

En sus extrañas «vidas paralelas», tanto a Renzi como a Grillo les gustaría ir a elecciones lo antes posible, con el propósito de cobrar sus respectivos dividendos electorales (aunque los observadores más acreditados, en primer lugar el presidente Mattarella, piensan que no sería realista celebrar elecciones antes de finales de la primavera de 2017). Pero ningún líder político puede considerar cautivos los votos que se han apartado de su tendencia habitual. Como afirmaba el periódico *Il Fatto Quotidiano:*

> [...] el 40,05 de síes en el referéndum no son votos de Matteo Renzi ni tampoco del PD. Así pues, el primer ministro no puede volver a empezar desde ahí, como sostienen diversos exponentes de la mayoría. [...] Para Nando Pagnoncelli, de[l Instituto] Ipsos [de Milán], el cuadro está bastante claro: al Sí fue a parar el 80,6 por ciento de los votos del PD en las elecciones europeas; el 48,7 por ciento de los de NCD-UDC [el partido de derechas socio del Gobierno de Renzi]; el 23,8 por ciento de los de Forza Italia [Berlusconi]; el 16,4 por ciento de los de la izquierda; el 10,9 por ciento de los votantes de la Liga; el 10,4 por ciento del FDI [extrema derecha]; y el 9,9 también del M5S (Roselli 2016).

Pura táctica. En particular, un referéndum directo sobre el euro es imposible en la práctica: la Constitución italiana prohíbe ese tipo de consulta sobre los tratados internacionales. Para colmo, los dirigentes del M5S se muestran ambiguos acerca del sentido de su voto (y no explican

cómo un país exportador como es Italia podría adquirir las materias primas esenciales para su producción con una lira devaluada).

Una táctica similar parece ser la solución para la crisis de gobierno: el presidente Mattarella nombró primer ministro a Paolo Gentiloni, el antiguo ministro de Asuntos Exteriores; un político católico, leal a Renzi, que debería permitirle una rápida vuelta a la pista (en los días posteriores al referéndum, el 52 por ciento de los votantes del PD declaraban que querían a Matteo Renzi como jefe del gobierno; mientras tanto, Renzi conservaba el cargo de secretario general del Partido Democrático). En realidad, Gentiloni cuenta con el apoyo de la mayoría política de su predecesor, y encabeza un consejo de ministros que es casi una copia exacta del equipo anterior.

Mientras tanto, las áreas incómodas de tipo transversal que van aflorando (intergeneracionales y sociales) no son atribuibles a ninguno de los bandos: los primeros estudios afirman que ningún partido puede considerarse ganador del resultado del referéndum. Así pues, la votación ha sido una reacción dura contra el Gobierno (y no contra las preguntas de un referéndum que muy poca gente comprendía), los jóvenes sin futuro (siete de cada diez del grupo de edad entre 25 y 35 años votaron «No») han votado como las clases medias reflexivas en contra de la restauración centralista, como el norte desindustrializado y el sur empobrecido (con un porcentaje de aproximadamente el 70 por ciento de noes), y como los empleados públicos, hostiles a las privatizaciones, y como los trabajadores manuales, escandalizados por el hecho de que el líder de un partido de izquierdas defienda la precariedad laboral.

La verdadera tragedia es que ese profundo malestar social actualmente no está generando ningún punto focal para la agregación y la representación.

Es una característica «molecular» italiana, que se traduce en resentimiento contra la élite del poder, que, en ausencia de una síntesis política, tan solo promete inestabilidad. Y mientras tanto, el declive económico, el envejecimiento de la población, la falta de comunicación entre las instituciones y las cuestiones sociales van agravándose más y más. Existe una perspectiva real de una crisis sistémica.

Esto es Italia, como siempre; eso que el «divino» poeta Dante describía en el Canto VI del Purgatorio: «un barco sin timonel en una gran tempestad».

Agradecimientos

El autor desea agradecer la ayuda de Alessandro Del Ponte, estudiante de doctorado en el Center of Behavioral Political Economy de la Universidad de Stony Brook. Ha trabajado para funcionarios de alto nivel en Nueva York y en Italia, y ha realizado investigaciones para la Comisión Europea.

Referencias

Arrighi, G. (1994), *The Long Twentieth Century*, Londres, Verso [*El largo siglo XX*, Tres Cantos, Akal, 1999].

Castells, M. (1996), *The Rise of the Network Society*, Oxford, Blackwell [*La sociedad red: una visión global*, Madrid, Alianza Editorial, 2013].

— (2012), *Networks of Outrage and Hope*, Cambridge, Polity [*Redes de indignación y esperanza: los movimientos sociales en la era de Internet*, Madrid, Alianza Editorial, 2015].

Chiusi, F. (2014), *Critica della democrazia digitale*, Turín, Codice.

Crouch, C. (2000), *Coping with Post-democracy*, Cambridge, Polity [*Posdemocracia*, Barcelona, Taurus, 2004].

Davanzati, G. F. (2016), «Nel nome di J. P. Morgan. Le ragioni economiche della controriforma costituzionale», *MicroMega*, 2 de junio.

Giddens, A. (1998), *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Cambridge, Polity Polity [*La tercera vía: La renovación de la socialdemocracia*, Madrid, Taurus, 2003].

Indagine Demos per l'Atlante Politico di Repubblica (2016), junio.

Istituto Cattaneo (2012), http://www.cattaneo.org/AnalisiCattaneo_Parlmentarie.M5S_19dicembre2012pdf

Laudonio, M. y Panarari, M. (2014), *Alfabeto Grillo*, Sesto S. Giovanni, Mimesis.

Manin, B. (1997), *The Principles of Representative Government*, Nueva York, Cambridge University Press [*Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza Editorial, 2015].
Mazzoleni, G. y Sfardini, A. (2009), *Politica pop*, Bolonia, Il Mulino.
Pellizzetti, P. (2014), *La Vanguardia Dossier*, n.º 50.
— (2015), *Società o barbarie*, Milán, Il Saggiatore.
— (2016), *Fenomenologia di Matteo Renzi*, Roma, Manifestolibri.
Roselli, G. (2016), «Dimissioni di Renzi, verso le elezioni?», *Il Fatto Quotidiano*, 7 de diciembre.
Stella, G. S. y Rizzo, S. (2007), *La casta, così i politici sono diventati intoccabili*, Milán, Rizzoli.
Stuckler, D. y Basu, S. (2013), *The Body Economic*, Londres, Allen Lane [*Por qué la austeridad mata*, Madrid, Taurus, 2013].
SWG-Agorà (2013), Estudio, 13 de septiembre de 2013.
Transparency International (2015), *The 2015 Corruption Perception Index*, Berlín, Transparency International.

---

111 Una excepción destacada en Europa es el *Financial Times*, donde Tony Barber tachaba el proyecto de reforma constitucional de Renzi de «Un puente a ninguna parte», https://www.ft.com/content/5430f982-8a28-11e6-8cb7-e7ada1d123b1. En Italia, el ex primer ministro Mario Monti manifestó su rotunda oposición a la reforma: http://www.corriere.it/politica/16_ottobre_18/mariomonti-perche-votero-no-referendum-costituzionale-8546db02-94b6-11e6-97ea-135c48b91681.shtml

CAPÍTULO 17

EL *BREXIT:* LAS CAUSAS Y LAS CONSECUENCIAS DE LA DECISIÓN BRITÁNICA DE SALIR DE LA UE

Geoffrey Evans, Noah Carl y James Dennison

Introducción

El 23 de junio de 2016, el Reino Unido celebró un referéndum para comprobar el apoyo público a que Gran Bretaña siguiera siendo miembro de la Unión Europea, con el resultado de un voto mayoritario a favor de salir de la UE. Ese desenlace supone un cambio respecto a más de cuarenta años de participación británica en la integración europea y un voto de no confianza en el proyecto europeo en sí. Por consiguiente, resulta de crucial importancia comprender las causas de la trascendental decisión de Gran Bretaña, así como sus potenciales repercusiones para el Reino Unido, para la UE y para su futura relación mutua. En lo que respecta a las causas de la decisión británica de salir de la UE, nos proponemos responder a dos preguntas: ¿por qué Gran Bretaña y no cualquier otro país? y ¿por qué ahora y no en cualquier otro momento en el pasado? En cuanto a las repercusiones de la decisión, consideramos el futuro de la integridad territorial de Gran Bretaña, sus perspectivas políticas y económicas, y su relación con la UE, para después especular sobre sus efectos en las instituciones de la UE y en el proyecto europeo en general.

El capítulo discurre de la forma siguiente: en primer lugar, argumentamos que, a medida que la UE se aproximaba a una unión política y que la inmigración al Reino Unido avanzaba a un ritmo acelerado, la menor sensación de identidad europea de Gran Bretaña entrañaba que el *brexit* era cada vez más verosímil. En segundo lugar, mostramos que, durante las dos décadas anteriores al referéndum de la UE, los principales

partidos políticos británicos se aglutinaron alrededor de un consenso socialmente progresista, proinmigración, proeuropeo, lo que —unido al sistema de voto mayoritario del país— acallaba las preferencias socialmente conservadoras de muchos ciudadanos británicos, sobre todo los de clase trabajadora y con un nivel de estudios más bajo. Argumentamos que, entre dichos colectivos, el euroescepticismo adquirió una resonancia adicional, pues la Unión Europea empezó a asociarse cada vez más con unos niveles sin precedentes de inmigración desde Europa oriental tras la ampliación de 2004. En tercer lugar, esbozamos qué tipos de personas componían la mayoría a favor del *brexit* y cómo llegaron a decidir el sentido de su voto. Por último, examinamos los efectos del referéndum en la independencia escocesa, en el estatus constitucional de Irlanda del Norte, en el sistema de partidos de Gran Bretaña, en su economía y en la evolución de su relación con la UE. Posteriormente consideramos sus posibles efectos en la dirección política de las instituciones de la UE, en las perspectivas para una mayor integración fiscal y monetaria, en las probabilidades de una ulterior ampliación y en la posibilidad de una unión europea de defensa.

Antecedentes históricos e integración en la UE

Este apartado examina las precondiciones históricas del referéndum británico sobre la UE. Mientras la UE tiene que lidiar con tres importantes crisis en curso —la crisis de deuda soberana que aqueja al sur de Europa, el conflicto militar en Ucrania y el gran flujo de inmigrantes hacia Italia y los Balcanes— resulta llamativo que el primer y único referéndum sobre la salida de la UE tuviera lugar en el Reino Unido, un país que no se ha visto demasiado afectado por dichas crisis. De hecho, hace tiempo que al Reino Unido se le considera uno de los países más euroescépticos —cuando no el más euroescéptico— de la UE. Se ha desmarcado de cuatro importantes proyectos de la UE, más que cualquier otro Estado miembro: el acuerdo de Schengen, el euro, el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y la Carta de Derechos Fundamentales (Curtice 2016a). Por añadidura, en los estudios sociales, los británicos figuran sistemáticamente entre los menos favorables a una ulterior integración en la UE, entre los que más desconfían de las

instituciones de la UE, y entre los menos entusiastas de la pertenencia de su país a la UE en términos generales (Fitzgerald y Sibley 2016; ORB 2014).

Para ilustrarlo, examinamos los datos del Eurobarómetro —una encuesta de opinión pública que ha sido aplicada a una muestra nacionalmente representativa de los ciudadanos de todos y cada uno de los países de la UE anual o bianualmente desde 1973. En todos los años entre 1973 y 2011, el Eurobarómetro preguntó a los ciudadanos de la UE si les parecía que la pertenencia de su país a la UE era algo bueno o algo malo (Comisión Europea 2016). Esa pregunta también se formulaba en las encuestas del Parlemeter entre 2012 y 2016 (Parlamento Europeo 2016). La figura 17.1 registra el porcentaje de los encuestados que respondían «algo bueno» en cada uno de los países de la UE-9 (los seis fundadores más Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido) entre 1973 y 2014[112]. Aunque se sabe que los británicos pasaron a ser visiblemente más positivos acerca de la pertenencia de su país a la UE durante la década de 1980, a finales de la década de 2000 se mostraban igual de pesimistas que en los años posteriores al referéndum sobre la UE de 1975. En 2011, tan solo el 26 por ciento de los británicos respondía «algo bueno». Ese porcentaje fue aumentando hasta el 39 por ciento en 2014 —lo más probable es que se debiera a la mayor relevancia de la UE, después de que en 2013 David Cameron se comprometiera a celebrar un referéndum de permanencia / salida, así como por el hecho de que para entonces ya se había enfriado la crisis de la deuda soberana[113]. Además, cuando se tienen en cuenta todos los países de la UE —incluidos los que ingresaron después de 1973— respecto al porcentaje de personas que responden «algo bueno», el Reino Unido ocupa el último puesto de la lista en aproximadamente el 45 por ciento de los años, y uno de los dos últimos puestos en aproximadamente el 83 por ciento de los años.

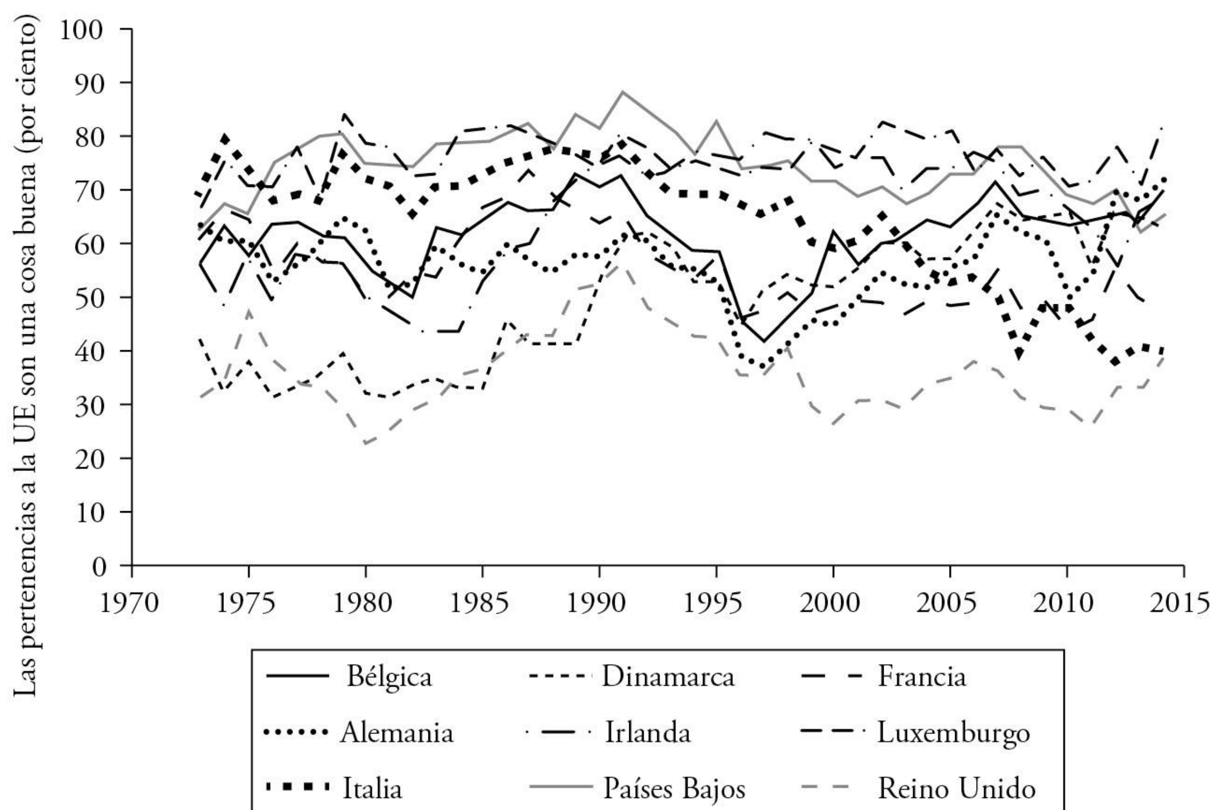


FIGURA 17.1. Convicción de que la pertenencia a la UE es algo bueno a largo plazo.

Fuente: Authors, based on data presented in the text.

Así pues, ¿por qué los británicos tienden a ser más euroescépticos que sus homólogos de otros Estados miembros? Una importante causa directa es que tienen una menor sensación de identidad europea (Dennison y Carl 2016). En los últimos años, el Eurobarómetro ha preguntado a los ciudadanos de la UE si se ven a sí mismos más como miembros de su nacionalidad o más como europeos (Comisión Europea 2016; y veáse Ormston 2015). La figura 17.2 registra la distribución de las respuestas a esa pregunta para los 28 Estados miembros de la UE, utilizando los datos de la oleada del estudio del otoño de 2014.

El Reino Unido ocupa el puesto 28 de 28 en cuanto a identidad europea: casi el 60 por ciento de los británicos no se identifica en absoluto con Europa, frente a menos del 50 por ciento de los italianos, menos del 40 por ciento de los franceses y tan solo el 30 por ciento de los alemanes. De hecho, la correlación bruta entre el porcentaje de encuestados que contestó «sólo la nación» a esa pregunta en 2014, y el porcentaje de los que

contestaron «algo bueno» a la pregunta anterior en 2014 es fuerte y negativa, a saber *r* = –0,63 (*p* = 0,0004, *n* = 28). La figura 17.3 es un gráfico de dispersión de esa relación, que confirma que realmente es muy acusada.

Nos parece plausible que el sentido de identidad comparativamente débil de los británicos es achacable, por lo menos en parte, a los siguientes factores históricos. En primer lugar, Gran Bretaña es una isla cuyas aguas circundantes la han aislado parcialmente de los desarrollos culturales de Europa continental (Grant 2008). En segundo lugar, Inglaterra tiene su propio sistema de derecho consuetudinario *(common law),* que contrasta con el sistema de derecho civil de Europa continental (Scruton 2015). En tercer lugar, dado que Inglaterra tiene una Iglesia de gran arraigo, la mayoría de los cristianos británicos tradicionalmente guardan fidelidad a una institución nacional presidida por el monarca, y no a una institución internacional presidida por el papa (Scherer 2014). Y en cuarto lugar, Gran Bretaña es la única potencia europea del bando aliado que no fue ocupada durante la Segunda Guerra Mundial[114].

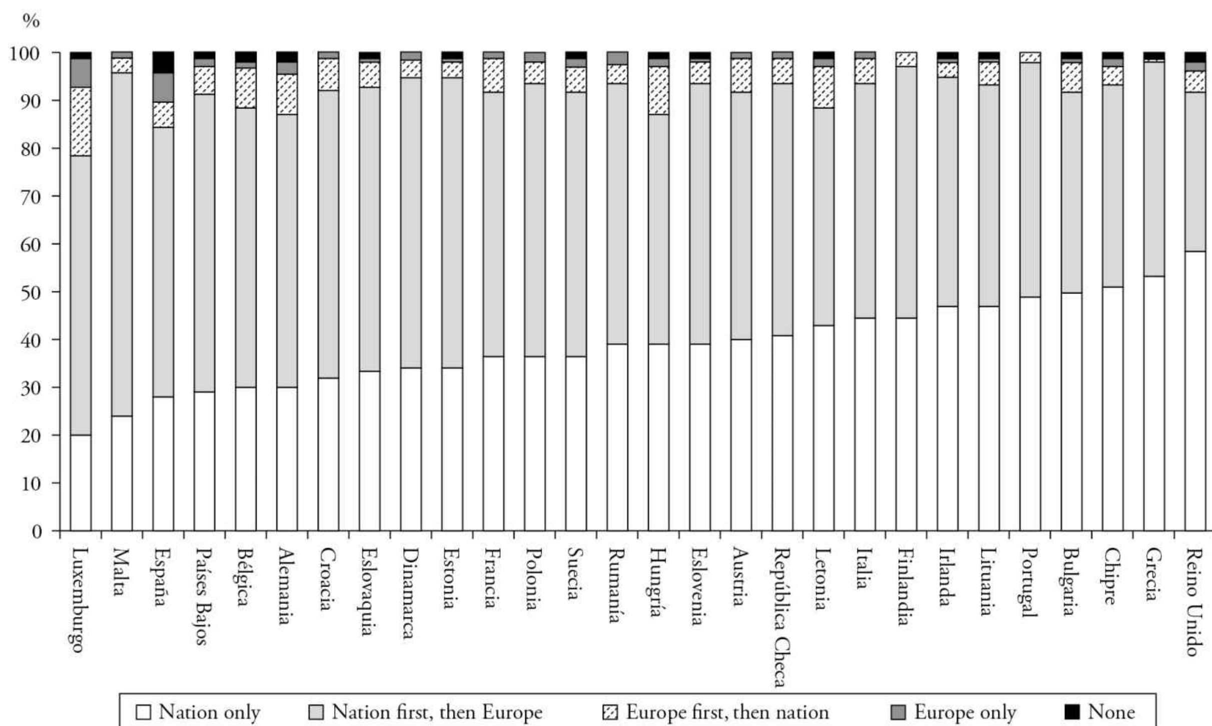


FIGURA 17.2. Identificación nacional frente a identificación europea en los 28 estados miembros de la UE, 2014.

Fuente: Authors, based on data presented in the text.

Naturalmente, el marcado sentido de identidad nacional de los británicos por sí solo no fue suficiente para sacar al Reino Unido de la UE. Al fin y al cabo, cuando se convocó el referéndum, el país era miembro desde hacía más de cuarenta años. Lo que cambió fue que la UE pasó de representar a un número comparativamente pequeño de países ricos a representar a 28 países de distintos niveles de desarrollo, y pasó de ser una organización centrada principalmente en el comercio a ser una organización que se dirigía hacia una integración política mucho más profunda (véanse Kahanec y Zimmermann 2010; Geary 2012). De particular importancia para los británicos fue su convicción de que el Reino Unido ya no controlaba sus fronteras, a raíz del gran flujo de entrada de migrantes procedentes de Europa oriental que comenzó en 2004 (Evans y Mellon 2016a). De hecho, «soberanía» e «inmigración» fueron las preocupaciones que más a menudo citaban los que votaron a favor de la salida de la UE (Lord Ashcroft 2016; Prosser *et al.* 2016). Así pues, puede afirmarse que fue la *interacción* entre el marcado sentido de la identidad nacional de los británicos y los avances hacia la unión política de una UE ampliada lo que llevó al Reino Unido a salir de la Unión.

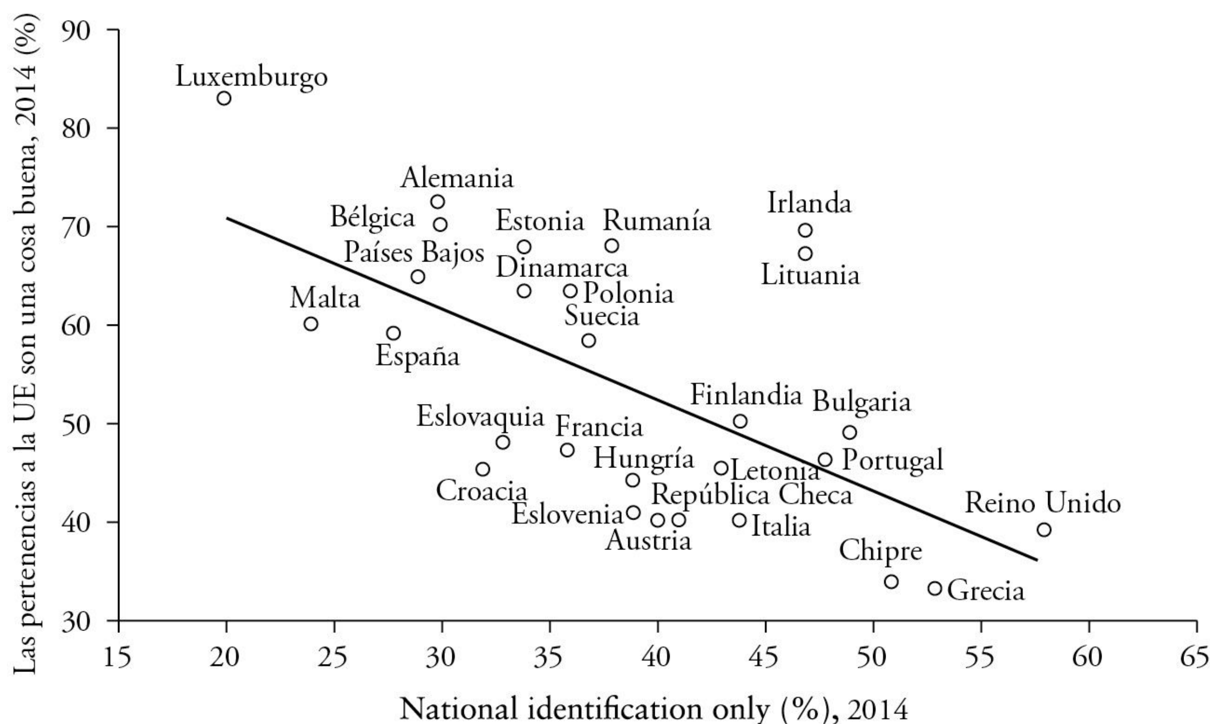


FIGURA 17.3. Gráfico de dispersión de la correlación entre la identificación nacional y la convicción de que la pertenencia a la UE es algo bueno.

Fuente: Authors, based on data presented in the text.

Además de su acusado sentido de identidad nacional, el Reino Unido es uno de los Estados miembros de la UE menos integrados: tiene un porcentaje de emigrantes que viven dentro de la UE menor que el de cualquier otro país, y ocupa uno de los dos o tres últimos puestos en porcentaje de comercio con la UE y en porcentaje de inversiones extranjeras directas (FDI) hacia y desde la UE (ONU 2012, 2015; Eurostat 2015a)[115]. Por añadidura, el porcentaje del comercio entre el Reino Unido y el resto de la UE ha ido disminuyendo en los últimos años (ONS 2015). A nuestro juicio, es poco probable que la integración comparativamente menor del Reino Unido en la UE haya tenido un impacto *directo* sustancial en la toma de decisión de los votantes durante el referéndum —en contraposición con los dos asuntos interrelacionados de la soberanía y la inmigración— pero probablemente sí contribuyó a mantener la idea del *brexit* dentro de la ventana de Overton (el abanico de ideas que son políticamente aceptables). Por ejemplo, a algunos destacados defensores de

la salida de la UE, como Boris Johnson y Gisela Stuart, les habría resultado mucho más difícil defender una postura a favor del *brexit* si el Reino Unido hubiera seguido realizando la mayor parte de su comercio y sus inversiones dentro de la UE.

Así pues, en conjunto, a medida que la UE se aproximaba a la unión política y que la inmigración al Reino Unido avanzaba a buen ritmo, el menor sentido de identidad europea de Gran Bretaña implicaba que el *brexit* era cada vez más probable. Obsérvese que nuestro argumento explica por qué fue el Reino Unido, y no cualquier otro Estado miembro, el que salió de la UE, y también por qué ha salido ahora y no en cualquier otro momento del pasado. Ello contrasta con otras destacadas explicaciones del *brexit* que se han planteado desde que se anunció el resultado del referéndum. Por ejemplo, Ford (2016), junto con Goodwin y Heath (2016a, 2016b), argumentan que los que decidieron el resultado fueron los denominados votantes «descolgados»: personas mayores, blancas, económicamente desfavorecidas, que se habían vuelto en contra de una clase política que consideraban privilegiada y sin contacto con la realidad. Aunque efectivamente los votantes «descolgados» decidieron el resultado, ese tipo de personas pueden encontrarse en muchos países de la UE; los británicos ni siquiera son los que menos se fían de sus políticos o de su Parlamento como media (Colborne 2014). Es necesaria una referencia a la excepcionalidad de Gran Bretaña para explicar por qué fue en el Reino Unido donde los votantes «descolgados» decidieron manifestar su enfado y su desilusión contra la clase política a través del voto a favor de salir de la UE. Análogamente, Bernstein (2016), junto con Dorling (2016), atribuyen el resultado del referéndum a las políticas de austeridad fiscal y a la desigualdad económica que contribuyeron a consolidar. Sin embargo, una vez más, en numerosos países de la UE se han aplicado políticas de austeridad fiscal, a menudo de una forma más rigurosa que en el Reino Unido (OCDE 2015). La explicación no logra aclarar por qué fue en el Reino Unido donde la austeridad dio lugar a un voto favorable a salir de la UE.

La contienda política: la exclusión electoral y la política de inmigración de la UE

Cualquier explicación del *brexit* no solo debe dilucidar el relativo euroescepticismo de Gran Bretaña en comparación con otros Estados miembros, sino también por qué, para empezar, se le concedió al pueblo británico la oportunidad de manifestar su deseo de *brexit* a través de un referéndum. Resulta llamativo que ningún otro Estado miembro haya celebrado referendos de «quedarse o salir», mientras que en Gran Bretaña ya se celebró uno en 1975, dos años después de su ingreso inicial. Aquel referéndum, que se celebró para apaciguar a los votantes, principalmente de clase trabajadora, del Partido Laborista, y a su grupo parlamentario, tuvo como resultado una sólida mayoría a favor de la pertenencia al «Mercado Común», si bien sentó un precedente para legitimar *a posteriori* la pertenencia de Gran Bretaña a la UE a través de un referéndum. Por añadidura, la estrategia de «referéndum o renegociación» hábilmente utilizada por Harold Wilson sugería que, con una presión partidista suficiente, en una época en que los partidos todavía ejercían una influencia considerable, y la idea de que Gran Bretaña había obtenido un «acuerdo mejor», el electorado acabaría dejando a un lado su antieuropeísmo en aras del «pragmatismo». Sin embargo, mientras que en 1975 el electorado británico estaba dispuesto a conceder a la aún incipiente y optimista CEE el beneficio de sus todavía considerables dudas, y los antecedentes eran relativamente escasos, en 2016 las actitudes individuales frente a Europa ya eran mucho más estables, estaban más afianzadas y se habían vuelto más implacables.

El precedente que sentó el referéndum de 1975 resonó reiteradamente a lo largo de los siguientes cuarenta años de la política británica, ya que, en distintos momentos, los conservadores, los laboristas, los demócrata-liberales, el UKIP y los Verdes, todos emitieron un compromiso programático para celebrar un referéndum vinculante de permanencia o salida inmediata de la UE. Esas proclamas se fueron haciendo cada vez más corrientes a medida que aumentaban los recelos de los británicos sobre la pertenencia a la UE y, en tiempos de Tony Blair, los referendos empezaron

a verse cada vez más como una forma legítima de resolver las controversias constitucionales. Tras las elecciones generales de 2010, y en el contexto de una crisis de la eurozona aparentemente interminable, algunos sectores del grupo parlamentario conservador —animado por una mezcla de antieuropeísmo genuino y de preocupación por la creciente amenaza para sus escaños que suponía el UKIP— empezaron a ejercer sobre Cameron, un euroescéptico moderado, una presión cada vez mayor para que celebrara su propio referéndum. A principios de 2013, Cameron anunció que en caso de que los conservadores ganaran las siguientes elecciones, lo que en aquel momento parecía improbable, él pondría en marcha su propia estrategia de «referéndum o renegociación». Tras su sorprendente victoria en las elecciones generales de 2015, Cameron, pletórico de confianza tras sus victorias en los referendos sobre la reforma electoral y sobre la independencia de Escocia, anunció que no iba a incumplir su promesa.

De la misma forma que el empleo de los referendos en el Reino Unido para legitimar *a posteriori* la pertenencia a la UE lo convertía en un caso excepcional entre los Estados miembros, su sistema de voto mayoritario —en el que en los últimos años un reducido número de partidos han competido por el territorio del centro progresista, a expensas de sus tradicionales bases de apoyo— hace del Reino Unido un caso atípico en materia electoral. Ello también ha desempeñado un papel en el camino hacia el *brexit*. Aunque después del referéndum ha habido gran cantidad de debates sobre el *brexit* y las divisiones sociales que ha creado, es un debate fuera de lugar: ahora mismo Gran Bretaña no está más dividida que antes; ha sido el referéndum sobre la UE lo que ha brindado la oportunidad de que se manifiesten esas divisiones. Y eso ha ocurrido porque, de forma inusual, al electorado se le ha presentado la clara opción entre dos alternativas opuestas y en conflicto. Por primera vez desde la transformación política del Partido Laborista, que pasó de representar los intereses de la clase trabajadora a ser un partido centrista dirigido a la nueva clase media, esa opción ha permitido que la voz de la clase trabajadora se exprese de forma eficaz a través del acto de depositar su voto.

¿Cómo ha podido ocurrir? Podría afirmarse que el principal arquitecto del *brexit* es la misma persona que desempeñó un papel crucial a la hora de

marginar electoralmente a la clase trabajadora por el procedimiento de trasladar la política del Partido Laborista a un terreno común con los partidos del centro-derecha progresista: Tony Blair. Aunque las políticas del Nuevo Laborismo a veces eran redistributivas (por ejemplo, un incremento sustancial del gasto público y del empleo en el sector público en el norte de Inglaterra, en Gales y en Escocia entre 2001 y 2008), la agenda social liberal del partido, y su intento explícito de atraer a las clases medias, significaba que, a partir de mediados de la década de 1990, el Partido Laborista fue el artífice de la marginación electoral de la clase trabajadora, al asumir una nueva imagen de partido centrista y de clase media tanto en sus posturas ideológicas como en su composición social (Evans y Tilley 2017; Heath 2015). También el Partido Conservador se desplazó hacia el centro progresista en materia social, con la adopción de políticas como la legalización de los matrimonios de personas del mismo sexo. A consecuencia de esa despolarización, se vieron restringidas las opciones electorales de que disponían los votantes conservadores en materia social. Por consiguiente, disminuyeron las divisiones de clase entre los votantes de los partidos mayoritarios y aumentó la abstención entre la clase trabajadora (Evans y Tilley 2012, 2017). Pero restringir la representación no necesariamente modifica las preferencias de la gente. Simplemente les deja sin una salida electoral viable. La decisión de Blair de permitir de inmediato la inmigración desde los países del este de Europa que se integraron en la UE en 2004 creó las condiciones en virtud de las cuales esas preferencias se fueron haciendo cada vez más relevantes. Ningún otro de los principales «países de destino» de la UE permitió aquella opción. Todos ellos mantuvieron la decisión de contar con un periodo de exclusión de cinco años antes de aceptar inmigrantes de los países recién incorporados. A consecuencia de todo ello, Gran Bretaña recibió un flujo de entrada de inmigrantes desde los países recién incorporados a la UE sin precedentes en la historia. Desde 2004, la tasa anual de aumento de inmigrantes nacidos en los nuevos países miembros de la UE ha rondado los 120.000; en 2014 ya había casi 1.500.000 trabajadores de ese tipo viviendo en el Reino Unido (Vargas-Silva y Markaki 2015).

Ese flujo de entrada sin precedentes (para Gran Bretaña y, concretamente, para Inglaterra) dio lugar a una correlación cada vez mayor entre la preocupación pública por la inmigración y las actitudes negativas hacia la UE. Algunos análisis de la relación entre las tasas de inmigración de distintos orígenes, las actitudes hacia la inmigración y las variaciones mensuales de la solidez de la correlación entre la preocupación por la inmigración y las actitudes hacia la UE muestran que la preocupación por la inmigración procedente de la UE evolucionó hasta convertirse en un factor de una influencia crucial para las actitudes frente a Europa (Evans 2016; Evans y Mellon 2016a). En 2004, cuando la inmigración desde los países recién incorporados a la UE era mínima, tan solo había una correlación moderada entre ambos fenómenos. A lo largo del tiempo, esa correlación fue aumentando, en consonancia con el flujo de inmigrantes de la UE, con su preponderancia creciente y su relevancia relativa cada vez mayor a juicio de la opinión pública a medida que disminuían otras modalidades de inmigración a raíz del intento del Gobierno de coalición (entre conservadores y demócrata-liberales) de reducir la inmigración neta hasta menos de 100.000 personas al año, centrándose principalmente en la inmigración desde otras zonas del mundo. Aquella promesa mal calculada nunca tuvo la mínima posibilidad de hacerse realidad mientras Gran Bretaña permaneciera dentro de la UE, para la que la libertad de circulación era sacrosanta. Por supuesto, el otro error de cálculo de Cameron fue no darse cuenta de que los conservadores iban a obtener la mayoría absoluta en las elecciones generales de 2015, y que, por consiguiente, no iban a necesitar socios de coalición que pudieran vetar su promesa. Irónicamente, Cameron fue víctima de su propio éxito electoral.

La relevancia de ese vínculo cada vez más estrecho entre la preocupación por la inmigración y las actitudes hacia la UE queda aún más en evidencia cuando se considera que uno de los pocos hechos indiscutibles de la enconada campaña previa a la votación en el referéndum sobre la UE fue el compromiso de la UE con la libertad de circulación de personas. Permanecer en la UE significaba que Gran Bretaña no iba a poder impedir que los ciudadanos de la UE migraran a Gran Bretaña —sin importar su número, ni los motivos, al margen de su nivel de conocimiento del idioma y

de otras cualificaciones. La propia UE vino a reafirmarlo cuando David Cameron intentó negociar un cambio de políticas sobre algunos aspectos de la libertad de circulación, lo que muy probablemente habría podido facilitarle la victoria en el referéndum. Las demás cuestiones eran polémicas, controvertidas y a veces se exageraban, pero no ese hecho fundamental sobre la inmigración. El resultado final es que, aunque, tradicionalmente, la oposición a la pertenencia a la UE no obedecía a una preocupación por la inmigración —de hecho, en la época del referéndum de 1975 el apoyo a favor de la salida de la UE era menor entre quienes pensaban que se había dejado entrar a demasiados inmigrantes en el país que entre quienes no pensaban así— todo eso había cambiado en el momento del referéndum de 2016. La brecha en materia de aprobación a la pertenencia a la UE entre los que dicen que la inmigración es el asunto más importante y los que no ha ido aumentando de forma incesante desde principios de la década de 2000. En 2015, el apoyo a favor de la salida de la UE era un asombroso 40 por ciento mayor entre quienes pensaban que se había permitido entrar a demasiados inmigrantes (Evans y Mellon 2016a).

El voto en el referéndum

Las decisiones de los políticos aportan el contexto para el *brexit*, pero ¿cómo decidieron el resultado los votantes el día del referéndum? Ahora vamos a examinar qué tipo de personas votaron a favor o en contra del *brexit* y por qué.

Desde el 23 de junio de 2016, muchos comentaristas han argumentado que el carácter incendiario y el tono pérfido de la campaña a favor de la salida de la UE desempeñaron un papel desproporcionado en el resultado del referéndum (Lewis 2016; Yeung 2016). Sin embargo, los análisis sistemáticos de las encuestas a más largo plazo parecen contradecir esa idea. Clarke *et al.* (2016) aplicaron una técnica denominada análisis dinámico de los factores a los resultados de 121 encuestas por Internet y por teléfono realizadas entre el 11 de enero y el 22 de junio de 2016, y llegaron a la conclusión de que realmente el voto a favor de la salida pudo ir en cabeza a lo largo de toda la campaña, lo que desmiente que las

declaraciones provocadoras de Nigel Farage o de Boris Johnson ejercieron una influencia decisiva sobre los eventuales votantes. De hecho, el empate entre el apoyo a la opción de salir de la UE frente a la de permanecer cambió comparativamente poco durante los dos años anteriores al referéndum; ambos oscilaron en torno al 40 por ciento hasta el verano de 2015, cuando la opinión empezó a cristalizar, y el porcentaje de personas que respondía «no sé» asumió una tendencia descendente (Evans y Prosser 2016). Al final, a pesar de que los líderes de los dos principales partidos —David Cameron y Jeremy Corbyn— defendieran la permanencia, casi el 40 por ciento de los simpatizantes del Partido Laborista y casi el 60 por ciento de los simpatizantes del Partido Conservador votaron a favor de la salida de la UE (Lord Ashcroft 2016). En comparación con el extraordinario cambio de opinión que llevaron a cabo durante la campaña del referéndum de 1975 los simpatizantes del Partido Laborista a instancias de Harold Wilson y el partido (Saunders 2016), el acusado declive del apego de los votantes a los principales partidos que acompañó el ascenso del «votante volátil» (Fieldhouse *et al.*, de próxima publicación) debilitó el impacto de la influencia de las recomendaciones de los partidos en las decisiones de los votantes.

Así pues, ¿cómo *llegaron* los votantes a su decisión? En vez de sopesar fríamente los eventuales costes y beneficios de la salida de la UE a través de un análisis diligente de las afirmaciones contrapuestas que presentaba cada una de las campañas, aparentemente la mayoría de los votantes actuaron conforme a sus propias convicciones anteriores, que entonces racionalizaron *a posteriori*. Las opiniones que manifestaba la gente eran en gran medida una expresión de sus convicciones previas y de sus valores subyacentes. Evans y Prosser (2016) analizaron los datos del British Election Study sobre las probables consecuencias del *brexit* en ámbitos como el desempleo, el comercio internacional, la inmigración, el terrorismo y la influencia británica. Conforme a la noción de que las personas tienden a racionalizar sus convicciones previas a través de un proceso de razonamiento motivado por el *post hoc* (Kahan 2015), descubrieron que las convicciones sobre las consecuencias del *brexit* eran sumamente unidimensionales: las personas que pensaban que el *brexit* iba a tener un

efecto en un ámbito también pensaban que iba a tener efectos positivos en otros ámbitos, y viceversa. Además, esa dimensión era marcadamente previsible en función de las actitudes hacia la UE medidas en anteriores oleadas de la encuesta —en algunos casos hasta seis años antes— y tan solo aportaban un poder explicativo limitado muy por encima de los efectos de esas actitudes previas. Los futuros estudios indudablemente lograrán desenmarañar esos procesos, pero probablemente se puede descartar la idea de que la campaña fue un factor crucial.

Por el contrario, la demografía del voto en el referéndum ha quedado bien establecida. En uno de los primeros estudios de ese tipo, Goodwin y Heath (2016b) realizaron un análisis a nivel de circunscripciones electorales. Relacionaron los datos sobre participación y el porcentaje que votó a favor de la salida de la UE en cada distrito con la información socio-demográfica del censo del Reino Unido. La participación tenía una correlación positiva con el porcentaje de votantes de 65 años o más y con el porcentaje de votos al UKIP en las elecciones europeas de 2014, así como con la participación en las elecciones de 2014; tenía una correlación negativa con el porcentaje de trabajadores sin cualificación y con el porcentaje de votantes no blancos. El porcentaje que votó a favor de la salida de la UE tenía una correlación positiva con el porcentaje de votantes de 65 años o más, con el porcentaje de trabajadores sin cualificación y con el porcentaje de votos al UKIP en las elecciones europeas de 2014; era considerablemente más bajo en Londres y en Escocia que en el resto del Reino Unido. Curiosamente, el porcentaje de los que votaron a favor de la salida tenía una correlación negativa con el porcentaje de votantes no blancos y el porcentaje de migrantes de la UE, lo que sugiere o bien que las minorías étnicas eran menos propensas a votar a favor de la salida, que los migrantes tienden a optar por establecerse en las circunscripciones con residentes más cosmopolitas, que el contacto con los migrantes hace que los residentes sean más «cosmopolitas», y por consiguiente más proeuropeos, o bien que los residentes conservadores en materia social tienden a optar por marcharse de una circunscripción cuando llegan los migrantes. Por otra parte, el porcentaje que votó a favor de la salida *sí tenía* una correlación positiva con el cambio en la migración de la UE: las circunscripciones que

habían experimentado recientemente un flujo de entrada de migrantes de la UE tendían a ser más favorables a la salida.

Estas pautas agregadas encajan bien con los análisis a nivel individual. La oposición a la inmigración divide a la clase trabajadora, y en particular a los de bajo nivel de estudios de muchos otros tipos de trabajadores en una medida mucho mayor que la tradicional cuestión fundamental de la redistribución económica, y eso lleva ocurriendo desde hace bastante tiempo (Evans y Tilley 2017). Eso se debe en parte a que, en comparación con los que tienen estudios universitarios, tienden a estar más arraigados en sus comunidades local y nacional —en contraposición con las comunidades regional y mundial— y suelen experimentar una mayor competencia de los migrantes en el mercado de trabajo (Dustmann *et al.* 2013; Nickell y Saleheen 2015). Esas actitudes, combinadas con las relativas a la soberanía, explican en gran medida las distintas divisiones sociales en el voto en el referéndum sobre la UE. Así pues, según la encuesta realizada por Lord Ashcroft el día del referéndum, el 52 por ciento de los encuestados del estrato social más bajo decían que la inmigración es en general un factor perjudicial, frente a tan solo el 33 por ciento de los encuestados del estrato social más alto. Y, de los que decían que la inmigración es un factor perjudicial, el 80 por ciento votó a favor de salir de la UE (Lord Ashcroft 2016). Evans y Tilley (2017), analizando los datos del Estudio sobre el Referéndum del British Election Study, también encontraron diferencias sustanciales en la opción de voto en función de la clase ocupacional y el nivel de estudios. El 72 por ciento de las personas sin cualificaciones educativas votó a favor de la salida de la UE, en comparación con tan solo el 35 por ciento de los encuestados con una licenciatura universitaria. Análogamente, el 63 por ciento de la clase trabajadora votó a favor de la salida, en comparación con tan solo el 44 por ciento de la clase media. Incluso cuando los efectos de la edad, la región, la raza, la religión, el sexo y la propiedad de la vivienda se mantenían constantes, seguía habiendo una brecha de 10 puntos porcentuales entre la clase trabajadora y la clase media profesional, y un llamativo 30 por ciento de diferencia entre los votantes con bajo nivel de estudios y con alto nivel de estudios.

Además, no era solo que los diferentes grupos manifestaran distintas preferencias. Hubo un aumento de la participación, sobre todo entre los grupos con preferencias a favor de la salida. En las últimas décadas, Gran Bretaña se ha ido pareciendo cada vez más a Estados Unidos, donde la participación electoral de los pobres y de las personas con menos estudios es muy baja desde hace décadas (Leighley y Nagler 2014). Pero el *brexit* viene a demostrar lo que puede ocurrir cuando ese tipo de preferencias se representan en un terreno de juego llano, donde las opciones son nítidas y relevantes. Como documentan Evans y Tilley (2017), utilizando datos del Estudio Pre-Referéndum del British Social Attitudes Panel, la participación de la clase trabajadora y de los votantes con menos estudios aumentó entre 2015 y 2016. Por añadidura, lo hizo en mayor medida que la participación de la clase media y de las personas con más estudios. Esos cambios en el nivel de participación son excepcionales. Después del récord de baja participación en las elecciones generales de 2001, los aumentos en la participación han sido mucho más pronunciados entre la clase media y las personas de más estudios que entre la clase trabajadora y las personas con menos estudios. El aumento desproporcionado de la participación en el referéndum sobre la UE entre la clase trabajadora, los pobres y los votantes con menos estudios marcan una inversión de esa tendencia probablemente única en la historia.

Así pues, un mensaje del que hay que tomar nota a raíz del referéndum sobre la UE es que cuando a la gente se le plantean opciones importantes, acude a votar. Cuando desaparece la ocultación de las opciones que llevan a cabo unos partidos ideológicamente convergentes, se permite a los votantes influir en los resultados políticos de un modo absolutamente fundamental. Sin embargo, eso plantea un dilema: si las divisiones en el voto estaban tan claras, ¿por qué el resultado no fue a favor de permanecer en la UE? Al fin y al cabo, uno de los factores subyacentes del desplazamiento hacia el centro del Partido Laborista durante las últimas décadas es la idea de que la composición de la «nueva clase media» del electorado hace electoralmente inviable una política de clase trabajadora. Para comprender el resultado del referéndum, también necesitamos tomar en consideración la medida en que los cambios en la distribución de la cualificación educativa han modificado

realmente el panorama social y electoral —sobre todo porque sin el voto a favor de la salida de la UE de la «clase media» el *brexit* no se habría producido (Dorling 2016). Como ha ocurrido con los recientes éxitos del UKIP (Evans y Mellon 2016c), para el resultado fue necesario que hubiera un número sustancial de votantes de clase media a favor del *brexit*, teniendo en cuenta el tamaño relativamente pequeño de la clase trabajadora ocupacional.

Uno de los motivos es que la educación tiene una correlación más fuerte con el apoyo a la permanencia en la UE que cualquier otra característica social. La expansión de la educación superior ha sido la piedra de toque para el aumento de la cualificación de la Gran Bretaña de hoy en día, desde la famosa frase de Blair —«educación, educación, educación»— en 1997, o incluso desde antes. Sin embargo, es probable que el laborismo y muchos otros partidos no hayan entendido el alcance todavía limitado en términos de la composición demográfica de la población. La mayoría de la gente no tiene estudios superiores —ni siquiera entre los jóvenes, y mucho menos entre los mayores: la creciente probabilidad de votar a favor de la salida de la UE entre las cohortes más ancianas en parte es un reflejo de su diferente composición educacional. Teniendo en cuenta que la composición del electorado está cada vez más descompensada a favor de las cohortes de más edad —debido a la mayor esperanza de vida y a la tendencia de las últimas décadas a tener menos hijos— el impacto demográfico del incremento relativamente reciente de las personas que cursan estudios superiores necesitará muchos años para llegar a un punto crítico.

No es solo la limitada penetración demográfica de la cualificación de la enseñanza superior lo que debilita su impacto en la distribución de actitudes en lo relativo a cuestiones como la inmigración y la UE. El impacto de la cualificación educacional en la sensación de pertenecer a la clase media ha ido debilitándose a medida que la participación en la educación superior ha ido aumentando. Hay más gente que cursa estudios superiores, pero eso no va asociado a tener una identidad de clase media en la misma medida que antes (Evans y Tilley 2017). Mucha más gente se percibe a sí misma como de clase trabajadora (alrededor del 60 por ciento del electorado; Evans y Mellon 2016b) de lo que habitualmente se le atribuye en función de su clase

ocupacional. Las personas de clase media que se ven a sí mismas como de clase trabajadora se parecen mucho más a la clase trabajadora en sus actitudes frente a la inmigración y las cuestiones sociales que los que se perciben como de clase media. Ello podría reflejar la disminución de lo distintivo desde el punto de vista social de tener una licenciatura universitaria, o la experiencia de «simplemente ir tirando» —la categoría electoral identificada como su objetivo por el primer ministro conservador — que se va extendiendo cada vez más hacia arriba entre la jerarquía educacional. También podría reflejar la naturaleza diversificadora de la composición y la experiencia de la educación superior: un análisis de las encuestas del último British Election Study Panel indica que las personas que estudiaron en las universidades de más reciente creación, asociadas con la expansión de la educación superior, tenían más probabilidades de estar a favor de la salida de la UE que las que asistieron a las instituciones de mayor tradición (Evans y Mellon 2017). Parece más que probable que los principales partidos políticos sobreestimaron lo consolidado que ha llegado a estar el consenso progresista sobre cuestiones sociales —en particular sobre la inmigración. Todavía queda mucho camino por recorrer antes de que la composición educacional del electorado esté a un nivel tal que refleje los valores manifestados por los principales partidos políticos. Además, ampliar la educación superior podría perfectamente diluir sus consecuencias para esos valores progresistas; es posible que nunca se llegue a un consenso progresista.

En resumen, estos análisis iniciales del voto en el referéndum a nivel individual y por circunscripciones revelan lo siguiente: en contra de lo que se presupone habitualmente, es improbable que las campañas a favor o en contra del *brexit* ejercieran por sí solas una gran influencia en la toma de decisiones de los votantes. Hasta dos años antes de la fecha del referéndum, la mayoría de los británicos ya habían tomado una decisión, y al parecer sus preferencias estaban más condicionadas por sus convicciones anteriores que por una evaluación imparcial de los costes y los beneficios de la salida de la UE. Las pautas de voto fueron muy estratificadas desde el punto de vista demográfico: los votantes de más edad, los votantes de clase trabajadora, los que se identificaban como «británicos blancos», y los de escasa

cualificación educativa tenían más probabilidad de votar a favor de la salida de la UE; y las circunscripciones con una alta proporción de residentes con esas características tenían más probabilidad de arrojar una mayoría a favor del *brexit*. Y, como han argumentado algunos comentaristas como Curtice (2016b), el referéndum no fue, en gran medida, una valoración sobre el papel del Estado como fuerza moderadora o igualadora en el seno de la economía; más bien tuvo que ver con la soberanía nacional y —en particular— sobre cuánto control debía tener el Reino Unido sobre sus fronteras. Da la impresión de que el *brexit* se produjo porque la preocupación por la inmigración se intensificó a raíz del flujo sin precedentes de inmigración desde la UE a raíz de su ampliación en 2004, lo que confirió a esa cuestión un perfil mucho más marcado y, lo que es más importante, la relacionó estrechamente con las actitudes hacia la UE. La adopción de la democracia directa impidió que los partidos restringieran la oferta de las políticas preferidas por la clase trabajadora, por las personas con menos estudios, y por quienes en general no se sentían parte del consenso progresista, pro-UE de los tres partidos políticos consolidados. Es probable que dichos grupos sean demográficamente más sustanciales de lo que se suponía en un principio. Cuando se les brindó la ocasión, pudieron «devolver la afrenta» y, por primera vez en muchos años, condicionar un resultado político importante.

Las implicaciones del brexit

Hasta ahora hemos considerado las causas del voto de Gran Bretaña a favor de salir de la Unión Europea. Ahora pasaremos a examinar las probables consecuencias del referéndum británico sobre los demás miembros de la UE, teniendo en cuenta las implicaciones tanto para el Reino Unido como para la Unión Europea, así como para la futura relación entre ambos.

Inmediatamente después de la votación, se puso en cuestión la integridad nacional británica. La ministra principal de Escocia, Nicola Sturgeon, proclamaba que era «democráticamente inaceptable» que Escocia se viera obligada a salir de la UE en contra de su voluntad, y que ahora era «altamente probable» un segundo referéndum sobre la independencia de

Escocia, tan solo dos años después de que una amplia minoría (el 45 por ciento) de votantes escoceses hubiera votado a favor de abandonar el Reino Unido (BBC News 2016a). Sin embargo, a pesar de que efectivamente el 62 por ciento de los votantes escoceses estaba a favor de que el Reino Unido permaneciera en la UE, Sturgeon también afirmaba que tan solo estaba dispuesta a convocar un segundo referéndum sobre la independencia en caso de que existiera una evidencia sostenida de una mayoría a favor de la independencia. Las evidencias en forma de encuestas tras la votación sugieren que las actitudes hacia la independencia han permanecido bastante estables (por ejemplo, Khomami 2016) y a partir de abril de 2017 empezaron a mostrarse aún más unionistas, reafirmándose gracias a un renacido Partido Conservador Escocés. Además, Sturgeon sin duda es consciente de que más de un tercio de los votantes de su partido estaban a favor del *brexit*. De hecho, las actitudes ante la integración europea y la independencia de Escocia tan solo arrojan una correlación débilmente positiva: $r = 0{,}11$ ($p < 0{,}001$; British Election Study 2016). Por añadidura, dos tercios del comercio escocés es con el resto del Reino Unido, lo que significa que, si Gran Bretaña acabara abandonando el Mercado Único además de la UE —como parece probable—, la independencia escocesa sería aún más perjudicial desde el punto de vista económico de lo que habría sido en 2014. Y además, la mayor sensación de incertidumbre provocada por el resultado del referéndum, los bajos precios del petróleo, la oposición de España[116], y la precondición de que todos los nuevos miembros de la UE deben adoptar el euro, todo ello fue como un jarro de agua fría sobre la idea de que el *brexit* podía afectar sensiblemente la probabilidad, *ya alta de por sí*, de la independencia de Escocia en algún momento de las próximas décadas.

El futuro de Irlanda del Norte, que tiene la única frontera terrestre del Reino Unido con otro Estado miembro de la UE, y cuyo proceso de paz se basa en la premisa de que todas las partes iban a permanecer en la UE, está menos claro. En particular, hasta ahora no hay ningún método evidente por el que el Reino Unido pueda impedir la libre entrada de ciudadanos europeos a Gran Bretaña sin establecer controles fronterizos con la República de Irlanda o entre Irlanda del Norte y el resto de Gran Bretaña. A

pesar de que aparentemente aquí hay mucho más en juego, y de que hay una clara mayoría a favor de la pertenencia a la UE (un 56 por ciento), las encuestas posteriores al referéndum sugieren que más de dos tercios de los ciudadanos norirlandeses están a favor de permanecer en el Reino Unido (Bell 2016). De una forma bastante parecida, Gibraltar también tendrá que afrontar una serie de complicaciones relativas a la libre circulación a raíz del referéndum, pero teniendo en cuenta que actualmente no forma parte de la Common Travel Area* con el Reino Unido, le resultará más fácil conservar la libertad de circulación de personas con la UE.

El sistema de partidos de Gran Bretaña se vio inmediatamente afectado por el resultado del referéndum, que sorprendió a la mayoría de los comentaristas debido a la alta participación así como al margen de victoria, todo menos insignificante, de los partidarios del *brexit*. El primer ministro, David Cameron, anunció su dimisión de inmediato, y tras unas elecciones para decidir el nombre del nuevo líder del Partido Conservador, en las que Theresa May fue la última candidata que quedó, se formó un nuevo Gobierno, comprometido a ejecutar el *brexit*. Es muy probable que esa postura perjudique la capacidad del UKIP —el partido euroescéptico y anti-inmigración— de recaudar fondos y mantener la unidad, teniendo en cuenta la desaparición tanto de su razón de ser como de su antiguo y carismático líder, Nigel Farage, que dimitió tras ver cumplida su misión política a largo plazo. Por el contrario, el nuevo líder del partido —Paul Nuttall— parece ansioso por culminar la reinvención del UKIP, para que el partido pase de ser un grupo antieuropeo escindido del Partido Conservador a ser un miembro de pleno derecho de la familia de partidos radicales de derechas de Europa, por el procedimiento de centrarse en la inmigración y en las cuestiones de identidad cultural. El Partido Laborista, en la oposición, también se vio sumido en la confusión después de que muchos miembros del grupo parlamentario laborista, centrista y proeuropeo, amonestaran públicamente a su líder, Jeremy Corbyn, un político radical y de izquierdas, por su «desganada» campaña a favor de la UE, lo que, a juicio de los parlamentarios, dio lugar a que muchas zonas tradicionalmente laboristas apoyaran el *brexit* (McTernan 2016)[117]. A pesar de los iniciales indicios de rebelión dentro del partido, Corbyn ganó con comodidad las consiguientes

elecciones al liderazgo del partido, lo que vino a recalcar la transición del laborismo a un partido de izquierdas, electoralmente poco atractivo, con pocas probabilidades de suponer una amenaza seria a la promesa de May de que «*brexit* significa *brexit*».

Análogamente, a pesar de las turbulencias económicas y de una drástica caída del valor de la libra esterlina durante los días posteriores al *brexit*, a lo largo de los meses siguientes se ha constatado que las acciones han recuperado, y más tarde superado, su valor anterior al referéndum, al tiempo que el tipo de interés de los bonos del Estado alcanzaba mínimos de récord, lo que venía a sugerir que los inversores siguen viendo al Reino Unido como un refugio seguro. Habitualmente, los resultados electorales sorprendentes van seguidos de cierta inestabilidad de los mercados, y parece que económicamente las secuelas negativas del *brexit* no serán tan graves como para instar a un replanteamiento ni por parte de May ni por parte del electorado, antes de que se ponga en marcha el Artículo 50 del Tratado de la Unión Europea. Irónicamente, tan solo el referéndum sobre la UE ha logrado aproximar a la libra esterlina —que, como afirmaba durante los últimos años el FMI, era la divisa más sobrevalorada del mundo— a los valores necesarios para un reequilibrio de la economía británica impulsado por las exportaciones, algo a lo que habían aspirado los sucesivos gobiernos (Giles 2014). De hecho, no es probable que la caída del 8 por ciento en el valor de la libra vaya a compensarse mediante un aumento de las barreras comerciales con la UE, ni siquiera en el escenario más pesimista. Sin embargo, la bajada de la libra, que de por sí ha sido el principal motor de la rápida recuperación del índice bursátil FTSE 100, tan solo viene a destacar la visión abrumadoramente mayoritaria en los mercados financieros de que el *brexit* —y con él la incertidumbre, las disputas en materia de regulación, el riesgo de contagio y su potencial de impulsar unas fuerzas políticas económicamente no progresistas— tiene más posibilidades de tener un saldo negativo neto para la economía británica que un factor positivo neto, por lo menos a corto y medio plazo. No obstante, por ahora el futuro económico del Reino Unido parece relativamente tranquilo. De hecho, instituciones como el Tesoro británico, la Comisión Europea y los principales bancos han revisado al alza sus previsiones económicas para el

Reino Unido en un plazo de seis meses después del referéndum, mientras que las cifras oficiales de crecimiento de finales de 2016 también han sido revisadas al alza por la Oficina de Estadística Nacional.

La relación futura de Gran Bretaña con la Unión Europea sigue siendo incierta. Sin embargo, a raíz de que el Gobierno británico activara el Artículo 50 del Tratado de Lisboa en marzo de 2017, no cabe duda de que el Reino Unido saldrá de la UE dos años después de esa fecha. La primera ministra May se verá sometida a una gran presión para garantizar la entrada en vigor de un acuerdo de transición o de un acuerdo permanente (lo que parece más improbable) antes de esa fecha, a fin de reducir la incertidumbre económica y social de un efecto «al borde del abismo». Probablemente el acuerdo resultante se reducirá a dos deseos contradictorios —el deseo del Gobierno británico de mantener su derecho al libre comercio con el Mercado Único, y con un único marco regulatorio libre de aranceles (sobre todo para proteger la industria de servicios financieros, de la que dependen significativamente las cuentas públicas del Reino Unido); y el deseo del electorado británico de poner freno a los elevados niveles de inmigración europea (así como a la no europea). Muchos altos funcionarios británicos verían como un resultado óptimo para el Reino Unido la conservación, o incluso la mejora, de tres de las cuatro libertades —la circulación de capital, bienes y servicios— combinada con el derecho a restringir la libre circulación de personas. Por el contrario, la UE y sus Estados miembros se cuidan mucho de fomentar un enfoque de «elija y combine a su gusto» en materia de integración —lo que forzosamente debilitaría a la UE como solución al problema de la acción colectiva— y por consiguiente estarán interesados en mantener el concepto de que las cuatro libertades son indivisibles, y que el acceso al Mercado Único exige su aceptación, sobre todo como medio para impedir que el *brexit* resulte demasiado atractivo para otros Estados miembros euroescépticos, sobre todo los que (como el Reino Unido) son contribuyentes netos.

A pesar de que el *impasse* parece inamovible, los exportadores ejercerán presión sobre los Gobiernos elegidos a nivel nacional —tanto el británico como los europeos— para que se minimicen los trastornos al comercio, lo que, unido al frágil estado de la eurozona, probablemente significa que los

llamamientos a un «castigo» por parte de los altos funcionarios y los comentaristas de Europa tendrían escasas probabilidades de ser atendidos. Por el contrario, es posible que la negociación tenga como resultado que se imponga un límite sustancial tanto al acceso al mercado único como a la libre circulación de personas —que en Gran Bretaña tal vez se sustituiría por un sistema de permisos de trabajo bastante generoso que dé prioridad a los ciudadanos de la UE y ofrezca residencia permanente a los que ya estén asentados en el Reino Unido—, junto con la desaparición de la presencia británica en las instituciones europeas y, tal vez, el mantenimiento de la considerable aportación británica al presupuesto de la UE (Buiter *et al.*, 2016). Retóricamente, todas las partes implicadas estarán ansiosas por destacar que Gran Bretaña siempre fue un caso especial y un «socio incómodo» —cosa que nuestro análisis anterior refrenda totalmente— a fin de facilitar una rápida conclusión de las negociaciones e impedir que otros Estados miembros más pequeños sigan los pasos de Gran Bretaña y salgan de la UE.

Para la UE, el efecto más inmediato del referéndum es el shock que conlleva el hecho de recibir el voto de no confianza más rotundo de la historia de la organización —lo que se reflejó en caídas en los índices bursátiles europeos después de la votación— y porque por primera vez un electorado europeo ha manifestado su deseo no solo de impedir una mayor integración sino también de revertir el proceso, e incluso de abandonarlo del todo. Aunque el Reino Unido siempre fue un miembro peculiar, ahora nos encontramos con unas fuerzas euroescépticas que se hacen oír cada vez más en la mayoría de los Estados miembros. De hecho, algunos comentaristas proeuropeos han manifestado su preocupación por la posibilidad de que, en caso de que el Reino Unido prosperara después del *brexit*, podría haber un efecto contagio, por el que otros Estados euroescépticos aspiraran a salir de la Unión —y han identificado a Dinamarca, Suecia y Austria como los países de mayor riesgo (Patel y Reh 2016). Sin embargo, en caso de producirse ese efecto dominó, probablemente sería después de que el futuro de la relación del Reino Unido con la UE quedara claro y resultara ser ostensiblemente positivo para

el país, lo que excluye la posibilidad de la salida de otros Estados miembros durante esta década.

Además, como señalábamos anteriormente, el Reino Unido es uno de los Estados miembros peor integrados con respecto a las pautas de comercio, los destinos de su emigración y los flujos de capital. Por añadidura, cualquier Estado miembro del euro que quisiera abandonar la UE tendría que afrontar unas dificultades materiales mucho mayores, lo que hace que la salida resulte más difícil de vender en otros Estados miembros. Por último, las encuestas en numerosos países de la UE han documentado un aumento en el sentimiento proeuropeo tras el resultado del referéndum británico, dado que los votantes se han unido en torno a la pertenencia a la UE y a la seguridad que percibían en ella, y han evitado la alarmante inestabilidad económica y política a corto plazo que precipitó el resultado a favor del *brexit* (Oltermann *et al.* 2016). Dicho esto, si se diera el caso de que la moneda experimentara nuevas dificultades, sobre todo en los Estados periféricos de Europa, como Grecia y Chipre, el *brexit* sería un modelo para la salida total de la UE. En conjunto, en la medida en que contemplamos el *brexit* como una combinación de factores que de alguna forma son peculiares del Reino Unido, es poco probable que tenga un gran efecto positivo en las probabilidades de una decisión análoga en otros países.

A raíz del *brexit*, la UE perderá a uno de sus miembros más grandes, que había abogado constantemente por una visión de *laissez-faire*, intergubernamental, amplia y poco profunda de la UE. ¿Acaso ahora cabe esperar una UE más corporativista, proteccionista, explícitamente política y, en última instancia, federal? Las tres instituciones de la UE responsables de desarrollar la legislación europea, y por consiguiente el régimen regulatorio del mercado único —la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros—, perderán sus delegaciones británicas. Dado que casi el 60 por ciento de los actuales eurodiputados británicos pertenece a grupos parlamentarios de centro-derecha o euroescépticos, el *brexit* fortalecerá la posición de la izquierda en el Parlamento Europeo, que ahora será capaz de formar mayorías sin el Partido Popular Europeo de centro-derecha (Patel y Reh, 2016). En el Consejo de Ministros, se romperá el actual equilibrio de voto, en el que tanto el bloque proteccionista de los

países del sur como el bloque liberal de los países del norte cuentan con minorías de bloqueo. Determinadas iniciativas recientes en materia de políticas, que habían sido enérgicamente apoyadas por el Reino Unido, como el TTIP y la Unión de los Mercados de Capitales, ahora se abandonarán o se modificarán sustancialmente (Wright, 2016). Además, la práctica por la que los Estados menores han pretendido proteger sus ventajas competitivas o llevar adelante polémicas políticas nacionales por el procedimiento de aliarse con el Reino Unido, persistentemente antifederal, como la resistencia de Malta a la armonización fiscal, y la reciente resistencia de Polonia a la interferencia europea en sus Tribunales Constitucionales, tocará a su fin. En ese sentido, el *brexit* podría dar lugar a una Unión más homogénea, donde los Estados más poderosos, y en particular Alemania, podrán dominar mejor a los pequeños (Patel y Renwick, 2016).

Un área en la que el Gobierno británico recientemente había manifestado su apoyo a «más Europa» era la integración fiscal de los países de la eurozona, a condición de que se aplicaran salvaguardas a los países que no son miembros del euro (Osborne, 2012). Por consiguiente, parece poco probable que la UE sea capaz de integrarse fiscalmente con mayor facilidad sin que el Reino Unido «se interponga en su camino», sobre todo porque los electorados de los países acreedores, y en particular Alemania, seguirán oponiéndose a las transferencias a los países del sur de Europa, presuntamente «irresponsables en materia fiscal» (Carl, 2016). Sobre la cuestión de las salvaguardas para los países que no son miembros del euro, ahora dichos países se verán superados en número en una medida aún mayor por los miembros de la eurozona, lo que a juicio de algunos expertos creará presiones para que se incorporen a la moneda única (Patel y Renwick, 2016). Aunque es probable que ahora se descarte la antigua reivindicación de David Cameron en el sentido de que la UE se declarara una «Unión multidivisa», probablemente habrá numerosas e importantes barreras que entorpezcan la ampliación de la eurozona. Tras la crisis de la eurozona, las barreras al ingreso —como, por ejemplo, el cumplimiento de las normativas en materia fiscal conocidas como «el paquete de seis» y el «paquete de dos»— son ahora considerablemente más altas que los

originales criterios de Maastricht, que se incumplieron de forma generalizada. Además, a raíz de la reciente crisis del euro, algunos electorados del norte de Europa, como los de Dinamarca o Suecia, son considerablemente menos propensos a ver una ventaja económica en la incorporación de su país a la moneda única. Por añadidura, los Estados que aspiraban a entrar en el euro como forma de vincularse al paraguas de seguridad de Occidente —es decir, los Estados del Báltico— ya se han incorporado, mientras que otros Estados de fuera de la eurozona, como Polonia y Hungría, tienen actualmente unos Gobiernos interesados en proteger su soberanía nacional frente a una mayor integración europea.

En una fecha tan reciente como 2013, un primer ministro británico esbozaba una visión a largo plazo en la que la UE se extendía hasta Kazajstán, en un marcado contraste con la visión más estrecha y profunda de la integración europea que tenían Francia y Alemania (Watt, 2013). Es posible que el *brexit* retrase, o incluso descarte, la posibilidad de que los países balcánicos del oeste, Turquía o el Cáucaso accedan a la Unión. Dicho esto, es muy posible que los recelos nacionales a la inmigración europea, sobre todo tras las ampliaciones de 2004 y 2007, ya hayan disuadido al Gobierno británico de su histórica postura a favor de la ampliación.

Una postura en la que ha habido una constante división entre el Reino Unido y otros grandes Estados miembros de la UE es la política exterior europea, la unión defensiva y, en última instancia, un único Ejército. Los intentos de crear una fuerza de ese tipo se han circunscrito hasta ahora a la Política Común de Seguridad y Defensa —un tardío intento franco-británico a finales de la década de 1990 de otorgarle a la UE un papel estratégico mundial más relevante en el marco de la OTAN, y que hasta ahora se ha aplicado a proyectos limitados y sub-estratégicos de formación y de asesoramiento (Smith, 2015). Los resultados decepcionantemente escasos de esa iniciativa, unidos a la pérdida de una de las dos principales potencias militares de la UE, parecen sugerir que el *brexit* puede perjudicar ulteriormente el potencial de la UE en materia de defensa. Sin embargo, a falta de la «excusa británica» para no hacer nada —y en un contexto donde Estados Unidos está trasladando su atención al Pacífico, con un caos político en gran parte de Oriente Próximo, con unos flujos de inmigración

cada vez más profundos y mayores y con una Rusia abiertamente irredentista—, existen incentivos para que los demás Estados miembros de la UE emprendan la creación de alguna forma sustancial de política europea de defensa común (Dumoulin, 2016). El surgimiento de Europa como una potencia militar más relevante podría ser una de las grandes consecuencias no previstas del *brexit* a largo plazo.

En conjunto, no es probable que el *brexit* revierta las grandiosas ambiciones políticas de la UE, porque, como hemos argumentado, el Reino Unido siempre ocupó una posición un tanto anómala entre los Estados miembros. De hecho, a pesar de su medio siglo de existencia, la UE sigue siendo una unión de Estados, más que de pueblos, y por consiguiente sus poderes siguen derivando de los tratados internacionales que descartan cualquier reversión de la integración (Tuori, 2015). Por consiguiente, cuando los demás Estados miembros tuvieron que hacer frente a los recelos del Reino Unido sobre su pertenencia a la UE durante las negociaciones previas al referéndum —en particular en lo relativo a la inmigración—, no les quedó más remedio que sostener su compromiso con las cuatro libertades en virtud de los distintos tratados. Por otra parte, la inflexibilidad institucional de la UE podría verse como un punto débil, dado que precipitó la probabilidad de una ruptura de la integridad territorial de la organización y la pérdida de uno de los mayores contribuyentes a su presupuesto. Por otra parte, podría verse como un punto fuerte, teniendo en cuenta que —al atarle las manos a los demás Estados miembros— podría haber contribuido a evitar una crisis aún mayor que la pérdida de un único Estado miembro, es decir, la primera revocación importante de los compromisos fundacionales de la UE, y por consiguiente un potencial desmontaje de la totalidad del marco político-jurídico de la UE.

Conclusión

En este capítulo hemos examinado las precondiciones históricas del *brexit* y hemos ofrecido una explicación de por qué fue el Reino Unido —y no cualquier otro Estado miembro— el que ha abandonado la UE, y por qué lo ha hecho ahora —y no en cualquier otro momento del pasado. En particular,

la *interacción* entre el acusado sentido que tienen los británicos de su identidad nacional y la intensificación de la tendencia de la UE a una unión política fue lo que inclinó la balanza en el contexto del referéndum de la UE, sobre todo en relación con la inmigración, y hemos argumentado que cualquier consenso generoso sobre la inmigración y el internacionalismo que pudiera lograrse en la política británica era ilusorio. El cambio de imagen del Partido Laborista de Tony Blair como un partido centrista y progresista en la década de 1990 limitó las opciones electorales de los votantes de clase trabajadora, pero no contribuyó demasiado a modificar sus preferencias subyacentes. Por consiguiente, cuando a esos votantes se les planteó una elección clara entre dos visiones alternativas para el Reino Unido, optaron por la que más se ajustaba a sus preferencias relativamente nacionalistas y socialmente conservadoras.

También hemos considerado las potenciales consecuencias del resultado del referéndum británico sobre la UE. Sugerimos que aunque el referéndum recalcó las diferencias entre las distintas nacionalidades británicas, sigue siendo relativamente improbable una completa fragmentación del Reino Unido; de hecho, el *brexit* podría reducir la probabilidad de la independencia de Escocia. Teniendo en cuenta las claras motivaciones de muchos votantes a favor del *brexit*, cualquier futuro acuerdo entre Gran Bretaña y la UE probablemente requerirá limitar la inmigración desde Europa, lo que pondría fin a la libertad de circulación de las personas. Para lograrlo, al tiempo que se minimizan los trastornos para la economía, el Reino Unido se verá obligado a ofrecer sustanciales concesiones a la UE, tal vez de tipo financiero. Es probable que todas las partes se aglutinen en torno al argumento de que el Reino Unido siempre fue un «caso especial», sobre todo para atajar cualquier intento por parte de otros Estados miembros de remedar el referéndum británico. Dentro de la UE, es probable que el *brexit* tenga algunos efectos, aunque no radicales, en los proyectos en materia de políticas de las instituciones europeas —principalmente su distanciamiento de un planteamiento de *laissez-faire* e intergubernamental. Dicho esto, es improbable que los pasos para la integración fiscal de la eurozona se vean afectados por el *brexit*, y que la presión sobre los restantes países que no pertenecen a la eurozona para que se incorporen a ella no sea

abrumadora. Por último, contrariamente a lo que han argumentado muchos expertos, incluso es posible que el *brexit* incremente la posibilidad de una integración en materia de defensa y, a largo plazo, las capacidades militares de la UE.

Referencias

BBC News (2016a), «Brexit: Nicola Sturgeon says second Scottish independence vote 'highly likely'», BBC, 24 de junio, disponible en http://www.bbc.co.uk/news/uk-scotland-scotland-politics-36621030

— (2016b), «Brexit: Theresa May to trigger Article 50 by end of March», BBC, 2 de octubre, disponible en http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-37532364

Bell, J. (2016), «Survey: Majority say 'No' to Ireland border poll and 'Yes' to staying in UK», *Belfast Telegraph*, 28 de septiembre.

Bernstein, J. (2016), «The Brexit and budget austerity: What's the connection?», *The Washington Post*, 27 de junio.

Buiter, W., Rabbari, E. y Schulz, C. (2016), «The implications of Brexit for the rest of the EU», *Vox EU: CEPR's Policy Portal*, 2 de marzo.

Carl, N. (2016), «Can the Eurozone survive?», *Positive Net Result*, 14 de junio.

Clarke, H. D., Goodwin, M. y Whiteley, P. (2016), «Why Britain voted for Brexit: an individual-level analysis of the 2016 referendum vote», ponencia presentada en el Congreso del grupo EPOP, 10 de septiembre.

Colborne, M. (2014), «Political disengagement and trust in Europe», informe del NatCen Social Research.

Comisión Europea (2016), «Public opinion: Eurobarometer survey», base de datos online: http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm

Curtice, J. (2016a), «Brexit: behind the referendum», *Political Insight*, septiembre, pp. 4-7.

— (2016b), «Not the end, my friend: Labour, the referendum result and the challenges that remain», *Juncture*, 23, pp. 18-21.

Dennison, J. y Carl, N. (2016), «As the EU moved closer to political union, Britain drifted away. Brexit became inevitable», LSE Brexit blog, disponible en http://blogs.lse.ac.uk/brexit/2016/07/21/xenophobia-

austerity-and-dissatisfaction-with-politics-may-have-contributed-to-the-brexit-vote/

Dorling, D. (2016), «Brexit: the decision of a divided country», *British Medical Journal*, 354, p. i3697.

Dumoulin, A. (2016), «Brexit and European defence: an in-depth analysis», Royal Higher Institute for Defence, 8 de junio 2016.

Dustmann, C., Frattini, T. y Preston, I. (2013), «The effect of immigration along the distribution of wages», *The Review of Economic Studies*, 80, pp. 145-173.

Eurostat (2015), «International trade in services», Eurostat Statistics Explained, disponible en http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/International_trade_in_services

Evans, G. (2016), «The people are perceptive: immigration and the EU», en Cowley, P. y Ford, R. (eds.), *More Sex, Lies, and the Ballot Box*, Londres, Biteback Publishing.

Evans, G. y Mellon, J. (2016a), «Blair's blunder: from accession to UKIP to Brexit», Reunión anual del grupo EPOP, Universidad de Kent, 9-11 de septiembre.

— (2016b), «Identity, awareness and political attitudes: why are we still working class?», *British Social Attitudes*, 33, pp. 1-19.

— (2016c), «Working class votes and Conservative losses: solving the UKIP puzzle», *Parliamentary Affairs*, 69(2), pp. 464-479.

— (2017), «University challenge? Higher educational diversity and the Referendum vote», *British Election Study*.

Evans, G. y Prosser, C. (2016), «Was it always a done deal? The relative impact of short and long term influences on referendum voting», Reunión anual del grupo EPOP, Universidad de Kent, 9-11 de septiembre.

Evans, G. y Tilley, J. (2012), «The depoliticization of inequality and redistribution: explaining the decline of class voting», *The Journal of Politics*, 74, pp. 963-976.

— (2017), *The New Politics of Class: The Political Exclusion of the British Working Class*, Oxford, Oxford University Press.

Fieldhouse, E., Green, J., Evans, G., Mellon, J., Prosser, C., Schmitt, H. y van der Eijk, C. (de próxima publicación), *The Volatile Voter: Shocks,*

Constraint, and the Destabilization of British Politics, Oxford, Oxford University Press.
Fitzgerald, R. y Sibley, E. (2016), «The United Kingdom in the European context: top-line reflections from the European Social Survey», Informe del European Social Survey, disponible en https://www.europeansocialsurvey.org/docs/about/United-Kingdom-in-the-European-Context.pdf
Ford, R. (2016), «Older 'left-behind' voters turned against a political class with values opposed to theirs», *The Guardian*, 25 de junio.
Geary, M. J. (2012), «The process of European integration from The Hague to Maastricht, 1969-92: an irreversible advance?», *Debater a Europa*, 6, pp. 6-23.
Giles, C. (2014), «IMF says 'overvalued' pound preventing rebalancing», *Financial Times*, 28 de julio.
Goodwin, M. y Heath, O. (2016a), «Brexit and the left behind: a tale of two countries», LSE Brexit blog, disponible en http://blogs.lse.ac.uk/brexit/2016/07/22/brexit-and-the-left-behind-a-tale-of-two-countries/
— (2016b), «The 2016 Referendum, Brexit and the left behind: an aggregate-level analysis of the result», *The Political Quarterly*, 87(3), pp. 323-332.
Grant, C. (2008), «Why is Britain Eurosceptic?», Centre for European Reform, disponible en http://www.cer.org.uk/publications/archive/essay/2008/why-britain-eurosceptic
Heath, O. (2015), «Policy representation, social representation and class voting in Britain», *British Journal of Political Science*, 45, pp. 173-193.
Hix, S. (2015), «Is the UK marginalized in the EU?», *The Guardian*, 19 de octubre.
Kahan, D. M. (2015), «The politically motivated reasoning paradigm», en Scott, R. A. y Buchmann, M. C. (eds.), *Emerging Trends in the Social and Behavioural Sciences*, Nueva York, Wiley.
Kahanec, M. y Zimmermann, K. F. (2010), «Migration in an enlarged EU: a challenging solution?», en Keereman, F. y Szekely, I. (eds.), *Five Years of an Enlarged EU*, Berlín, Springer.

Khomami, N. (2016), «'No real shift' towards Scottish independence since Brexit vote – poll», *The Guardian*, 30 de julio.
Leighley, J. E. y Nagler, J. (2014), *Who Votes Now? Demographics, Issues, Inequality, and Turnout in the United States*, Princeton, Princeton University Press.
Lewis, H. (2016), «How the Brexit campaign lied to us – and got away with it», *New Statesman*, 30 de junio.
Lord Ashcroft (2016), «How the United Kingdom voted on Thursday... and why», *Lord Ashcroft Polls*, 24 de junio.
McTernan, J. (2016), «Jeremy Corbyn sabotaged the pro-EU campaign, and is doing much worse to Labour», *Daily Telegraph*, 8 de agosto.
Nickell, S. y Saleheen, J. (2015), «The impact of immigration on occupational wages: evidence from Britain», Ponencia de trabajo del personal del Banco de Inglaterra n.º 574.
OCDE (2015), *Government at a Glance 2015*, París, OECD Publishing.
Oltermann, P., Scammell, R. y Darroch, G. (2016), «Brexit causes resurgence in pro-EU leanings across continent», *The Guardian*, 8 de julio.
ONS (2015), «How important is the European Union to UK trade and investment?», Office for National Statistics, 26 de junio.
ONU (2012), «Bilateral FDI statistics, United Nations Conference on Trade and Development», base de datos online: http://unctad.org/en/Pages/DIAE/FDI%20Statistics/FDI-Statistics-Bilateral.aspx
— (2015), «International migrant stock by destination and origin», United Nations Population Division, base de datos online: http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates15.shtml
ORB (2014), «European attitudes towards the EU: Britain stands out», Informe Mundial de Fin de Año, 2014, disponible en http://www.orb-international.com/article.php?s=european-attitudes-towards-the-eu-britain-stands-out
Ormston, R. (2015), «Do we feel European and does it matter?», informe del NatCen Social Research, disponible en http://whatukthinks.org/eu/wp-content/uploads/2015/10/Analysis-paper-2-Do-we-feel-European.pdf

Osborne, G. (2012), «This is injury time, Europe has to act now», *The Sunday Times*, 20 de mayo.

Parlamento Europeo (2016), «Parlemeter surveys», Parlamento Europeo, disponible online: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/20150201PVL00077/Parlemeter-of-the-European-Parliament

Patel, O. y Reh, C. (2016), «Brexit: the consequences for the EU's political system», UCL Constitution Unit Briefing Paper.

Patel, O. y Renwick, A. (2016), «Brexit: the consequences for other EU Member States», UCL Constitution Unit Briefing Paper.

Prosser, C., Mellon, J. y Green, J. (2016), «What mattered most to you when deciding how to vote in the EU referendum?», *British Election Study*, 11 de julio.

Saunders, R. (2016), «A tale of two referendums: 1975 and 2016», *The Political Quarterly*, 83, pp. 318-322.

Scherer, M. (2014), «The religious context in explaining public support for the European Union», *Journal of Common Market Studies*, 53, pp. 893-909.

Scruton, R. (2015), «Nexus Masterclass 'Brexit: Yes or No?' with Roger Scruton», Nexus Institute.

Smith, K. (2015), «Would Brexit spell the end of European defence?», LSE EUROPP, 2 de julio, disponible en http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2015/07/02/ would-brexit-spell-the-end-of-european-defence/

Tuori, K. (2015), *European Constitutionalism*, Cambridge, Cambridge University Press.

Vargas-Silva, C. y Markaki, Y. (2015), «EU migration to and from the UK», Migration Observatory Briefing, COMPAS, Universidad de Oxford.

Watt, N. (2013), «EU should extend further into former Soviet Union, says David Cameron», *The Guardian*, 1 de julio.

Wright, W. (2016), «The potential impact of Brexit on European capital markets: a qualitative survey of market participants», *New Financial*, abril.

Yeung, P. (2016), «Brexit campaign was 'criminally irresponsible', says legal academic», *The Independent*, 2 de julio.

---

112 No examinamos los datos de las encuestas del Parlemeter de 2015 y 2016 a fin de evitar la contaminación de los efectos de las campañas durante el periodo anterior al propio referéndum sobre la UE.

113 El aumento del porcentaje también puede deberse, por lo menos en parte, a las diferencias en la metodología de sondeo entre las encuestas del Parlemeter y del Eurobarómetro.

114 Obsérvese que de los países de Europa occidental que no son miembros de la UE: Islandia es una isla, tiene una religión de Estado, y no fue ocupada por Alemania; Noruega tiene una religión de Estado; y Suiza tiene su propio sistema político y tampoco fue ocupada por Alemania.

115 El hecho de que Gran Bretaña realice una parte relativamente mayor de su comercio y de sus inversiones fuera de la UE se debe, por lo menos en parte, al tamaño y al desarrollo económico de su antiguo imperio, al estatus del inglés como idioma mundial de los negocios y a sus lazos particularmente estrechos con Estados Unidos. Indudablemente, el pasado colonial de Gran Bretaña explica por qué un número relativamente menor de sus emigrantes opta por establecerse en la UE; actualmente varios antiguos territorios británicos tienen una gran población de ascendencia británica.

116 A raíz del resultado del referéndum, el presidente del Gobierno español, Mariano Rajoy, declaró que España se opondría a cualquier negociación con Escocia sobre su posible futuro ingreso en la UE, cabe suponer que porque Rajoy no querría crear un precedente que pudiera incrementar la posibilidad de que Cataluña se independizara del resto de España.

* Zona de fronteras abiertas que incluye a Gran Bretaña, Irlanda y otras islas menores donde no se requiere pasaporte para los británicos ni los irlandeses *(N. del T.)*.

117 A pesar de que, como hemos visto anteriormente en este capítulo, el Partido Laborista fue capaz de comprometer a un número mucho mayor de sus simpatizantes con el voto a favor de la permanencia en la UE que los conservadores, lo que sugiere que esa crítica fue sobre todo una estrategia por la que los anticorbynistas del Partido Laborista justificaban un relevo en el liderazgo.

CAPÍTULO 18

MOVIMIENTOS SOCIALES, PARTICIPACIÓN Y CRISIS EN EUROPA

Gustavo Cardoso, Guya Accornero,
Tiago Lapa y Joana Azevedo

Una oleada de conflictividad a escala mundial

En el contexto de la actual crisis económica ha habido un aumento de la movilización social en casi todos los países europeos y en todo el mundo. Esa escalada de diversas formas de política conflictiva —manifestaciones, ocupaciones, asambleas de las bases— ha sido abordada por varios autores (Bermeo y Bartels 2014; Della Porta 2015; Giugni y Grasso 2016). Algunos expertos sostienen que «ha habido periodos en la historia en que un gran número de personas se rebelaron contra el estado de las cosas, exigiendo cambios, como en 1848, 1917 o 1968; hoy experimentamos otro periodo de indignación y descontento crecientes, y algunas de las mayores protestas de la historia mundial» (Ortiz *et al.* 2013, p. 12).

Aunque resulta difícil establecer un vínculo automático entre este estallido de las movilizaciones y la crisis económica —dado que claramente existe toda una serie de factores que habría que analizar, relativos a las oportunidades políticas, a los recursos, a las redes—, es innegable que los dos procesos están plenamente interrelacionados. Es lo que se desprende de un estudio de las actividades de protesta entre 2006 y 2013 realizado en 84 países, que abarcan al 90 por ciento de la población mundial (Ortiz *et al.* 2013). Esos autores afirman que, en el contexto de la crisis, «hay un importante aumento de las protestas a partir de 2010, con la adopción de medidas de austeridad en todas las regiones del mundo» (Ortiz *et al.* 2013, p. 2).

El estudio de Ortiz *et al.* también señala los principales asuntos que se abordan, y que son el blanco de las protestas: en su mayoría obedecen a cuestiones relacionadas con la justicia económica y con las medidas de austeridad. Sin embargo, las razones relativas al deterioro y al fracaso de los sistemas tradicionales de representación política y de los sistemas políticos en sí ocupan el segundo lugar. Ello pone de manifiesto que los elementos relacionados con la representación política y la pérdida de la confianza en las instituciones también han desempeñado un papel muy importante a la hora de desencadenar las protestas. Las crisis políticas que han surgido en muchos países también han allanado el camino a las movilizaciones y, por otro lado, también es cierto que las fronteras que separan las esferas políticas de las esferas económicas y financieras cada vez son más difusas.

En Europa, fue sobre todo en los países del sur donde se asistió a un mayor recrudecimiento de las protestas. Nuestro propio estudio transnacional[118] revelaba que aproximadamente un tercio de los encuestados de Grecia participaron o estuvieron presentes en las acciones de protesta globales contra la austeridad, seguidos del 23,8 por ciento de los encuestados en España, como se muestra en la figura 18.1. Eso podría muy bien reflejar el prolongado periodo de conflictos en Grecia y en España, íntimamente relacionados con la austeridad y con la capacidad de algunos nuevos partidos de cierta relevancia (SYRIZA y Podemos) de capitalizar el descontento, y también con su implicación en los movimientos antiausteridad.

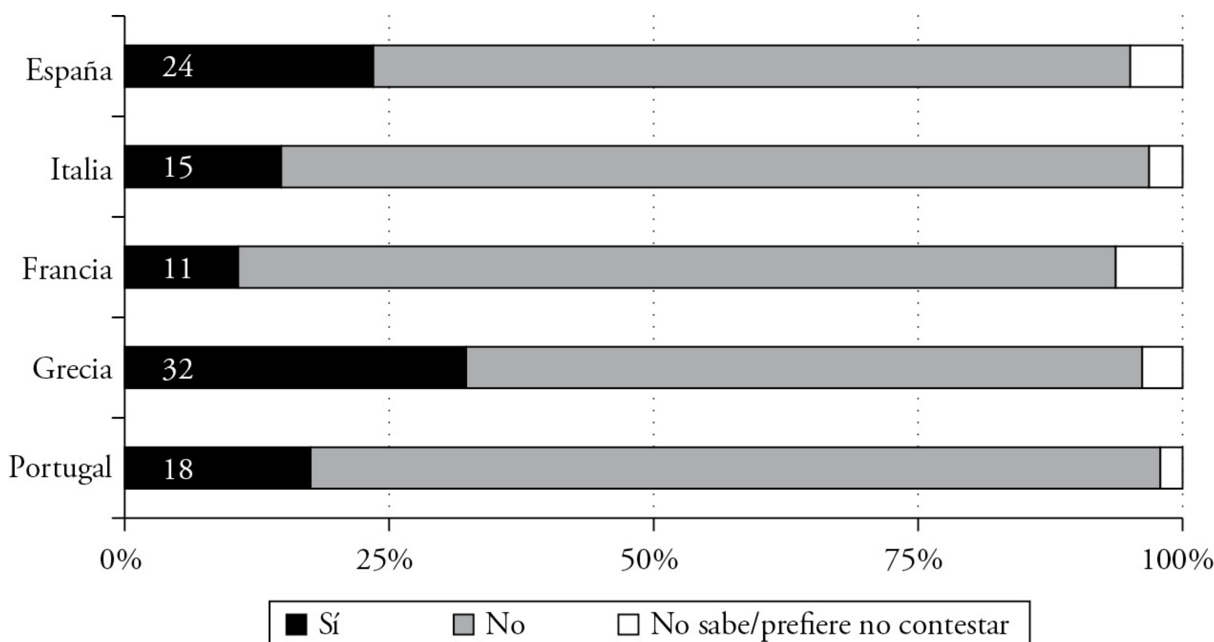


FIGURA 18.1. Participación / presencia en las acciones de protesta global o en las manifestaciones contra la austeridad (porcentaje).

Fuente: Networked Cultures Survey 2016.

Un rasgo importante de esas protestas es el papel desempeñado por las nuevas tecnologías como instrumentos de movilización; la combinación de reivindicaciones materiales, políticas e identitarias, y el hecho de que hayan planteado nuevas formas de organización, sobre todo horizontal, y nuevas modalidades de toma de decisiones y de representación. Todo ello cae dentro de la denominación de «nuevos movimientos sociales» (Alberich Nistal 2012; Feixa *et al.* 2009). Al mismo tiempo, distintos autores también han destacado la reaparición de formas de protesta más tradicionales, empezando por la huelga general (Accornero y Ramos Pinto 2015; Campos Lima y Martín Artiles 2011, 2014; Gall 2013; Hamann *et al.* 2013; Kousis y Karakioulafi 2013). En esa ecología emergente, las fronteras entre los distintos tipos de protesta se han vuelto más difusas, y eso da lugar a una creciente colaboración entre diferentes actores, como, por ejemplo, los nuevos movimientos y los sindicatos (Accornero y Ramos Pinto 2015; Kousis y Karakioulafi 2013). Esa afirmación parece estar respaldada por nuestros datos, que se muestran en la figura 18.2. Una conclusión relevante

es el peso de los encuestados que participaron en las manifestaciones y que son miembros de otras asociaciones o clubes.

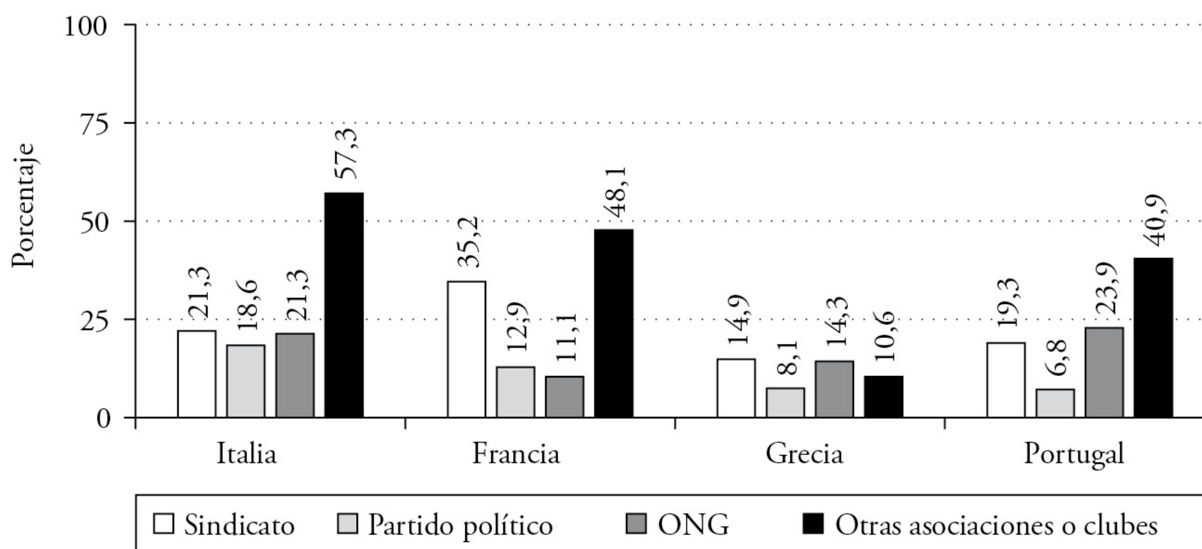


FIGURA 18.2. Porcentaje de miembros de asociaciones que participaron en las acciones de protesta global o en las manifestaciones contra la austeridad.

Fuente: Networked Cultures Survey 2016.

Los datos presentados más arriba sugieren que una proporción sustancial de los manifestantes, sobre todo de Italia, Francia y Portugal, no se movilizaron a través de las instituciones políticas más tradicionales (sindicatos, partidos y ONGs). Además, la crisis y la austeridad también han tenido un efecto drástico en el nivel de la política institucional, sobre todo en el caso del grupo de países denominados «PIIGS». En 2011, Portugal, Irlanda, Italia, Grecia y España, los países más afectados por la crisis, cambiaron de gobierno antes del final de la legislatura. En España se convocaron elecciones anticipadas, durante las cuales el partido en el gobierno, el PSOE, sufrió una importante derrota, en beneficio del PP. Los primeros ministros de Irlanda y Portugal también dimitieron y se celebraron elecciones. No se celebraron elecciones ni en Grecia ni en Italia, pero se recurrió a dos «tecnócratas», Locas Papademos y Mario Monti, para que formaran nuevos gobiernos «de unidad» y «de coalición», tras las dimisiones de Yorgos Papandréu y Silvio Berlusconi.

Esos dos procesos, la aparición de fuertes movimientos antiausteridad y la crisis política, se solaparon, contribuyendo a modificar el paisaje político —de los sistemas y de los partido— de dichos países, como analizaremos en los apartados siguientes[119].

Portugal

Según los datos de la European Social Survey (ESS), Portugal, junto con España e Irlanda, fue uno de los países europeos donde se registró un mayor aumento de la participación en las manifestaciones. La intensificación de las acciones de protesta también queda demostrada por un estudio realizado por la Polícia de Segurança Pública (PSP) portuguesa, que muestra que tan solo en Lisboa el número de manifestaciones aumentó de 244 en 2010 a 298 en 2011 y a 579 (una media de una cada quince horas) en 2012 (Elias y Pinho 2012). El análisis de los episodios de protesta entre 2010 y 2013 realizado por Accornero y Ramos Pinto también revela el desarrollo de un ciclo de protestas durante ese periodo, que comenzó cuando entraron en vigor las primeras medidas de austeridad (Accornero y Ramos Pinto 2015). Se trata del mayor ciclo de protestas que ha tenido lugar en Portugal desde la primera fase de la transición a la democracia, durante el denominado *Processo Revolucionário em Curso* (PREC), entre 1974 y 1975 (Accornero 2015; Accornero y Ramos Pinto 2015; Baumgarten 2013).

Las primeras medidas de austeridad empezaron a implementarse en Portugal en 2010. A partir de 2011, esas medidas se reforzaron y se ampliaron en el contexto del acuerdo alcanzado con la denominada «troika» (la Unión Europea, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Central Europeo) a través del Memorándum de Entendimiento (MoU). El acuerdo tuvo unos efectos muy rigurosos en las condiciones económicas y sociales del país, y graves consecuencias para la existencia de los ciudadanos portugueses. La primera acción en contra de dichas medidas fue la huelga general convocada para el 4 de marzo de 2010, a la que siguieron diversas manifestaciones, organizadas por la federación de sindicatos CGTP (Confederación General de Trabajadores Portugueses) a principios de julio.

El punto álgido de esa primera fase del ciclo de protestas fue la manifestación convocada por la organización de movimientos sociales *Geração à Rasca* (Generación Precaria) el 12 de marzo de 2011. Se trataba del primer «nuevo nuevo» movimiento social que aparecía en Portugal, y surgió independientemente de los actores institucionales, como los sindicatos y los partidos políticos. El éxito de la manifestación, que congregó aproximadamente a 200.000 personas (Accornero y Ramos Pinto 2015), y que se organizó sobre todo a través de una página de Facebook, apunta a una especial relevancia de las redes sociales en Internet, y la importancia de una cultura política en red (Lapa y Cardoso 2016), basada en el contenido personalizado de los medios sociales, compartido y apropiado entre los nuevos actores beligerantes. Como se muestra en la figura 18.3, el empleo de los SMSs para la participación política entre los usuarios portugueses tiene cierta presencia, pero no es habitual para la mayoría de los encuestados. No obstante, la experiencia de *Geração à Rasca* indica que la acción política en red de una minoría puede tener un gran impacto comunicacional e influir en la configuración de la agenda de los medios de comunicación mayoritarios (Accornero 2017).

La manifestación señaló el punto de partida de la redefinición de la arena contestataria portuguesa. El ciclo de protestas tuvo otros dos picos tras las elecciones de julio de 2011, durante la segunda mitad de 2012, y entre marzo y junio de 2013. Los principales acontecimientos durante dichas fases fueron las manifestaciones que tuvieron lugar el 15 de septiembre de 2012 y el 2 de marzo de 2013, ambas organizadas por un nuevo movimiento que evolucionó a partir de las protestas de la «Generación Precaria»: *Que se Lixe a Troika! Queremos as nossas vidas!* (¡Que se j**a la troika! ¡Queremos nuestras vidas!, QSLT). Dichas manifestaciones, con un número aún mayor de participantes que las de *Geração*, han sido las mayores de la historia de Portugal.

Al igual que la *Geração à Rasca*, dado que era una evolución parcial de aquel movimiento, el QSLT se autodefinía como apolítica en sus eslóganes, sus comunicados y su propaganda. A pesar de todo, su postura de izquierdas está clara, como demuestra la importante presencia de militantes del *Bloco de Esquerda* (Bloque de Izquierdas, BE), de organizaciones como

los *Precários Inflexíveis*, y por sus alianzas esporádicas con el sindicato CGTP. Además, distintos actores institucionales —como algunos sectores del Ayuntamiento de Lisboa, de mayoría socialista— apoyaron públicamente la gran manifestación que tuvo lugar el 2 de marzo de 2013.

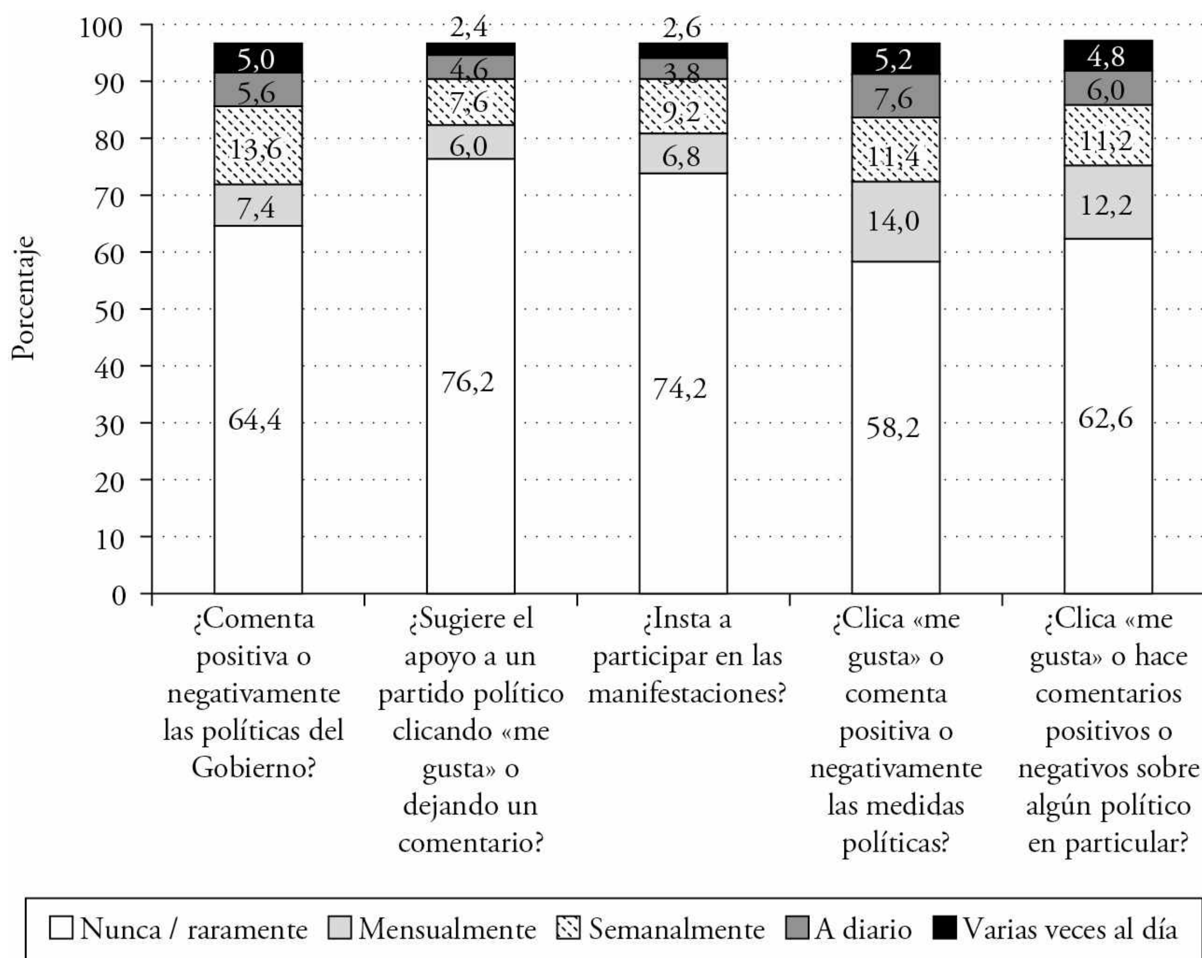


FIGURA 18.3. Uso de las redes sociales para la participación política – Portugal (porcentaje).

Fuente: Networked Cultures Survey 2016.

El ciclo portugués de protestas antiausteridad parecía estar menguando a partir de 2013, pero no sin dejar tras de sí importantes cambios en el paisaje político de izquierdas del país, a consecuencia de las interacciones entre los distintos protagonistas. Esas nuevas alianzas estratégicas han sido la base de la solución de gobierno tras las elecciones de octubre de 2015 cuando, por primera vez en la historia del país, el Partido Comunista Portugués (PCP) y el BE (la izquierda no comunista) acordaron apoyar un gobierno del Partido

Socialista (PS), de centro-izquierda. Mientras que en Portugal el ciclo de protestas no tuvo como consecuencia la aparición de un partido político del mismo tipo que SYRIZA en Grecia o que Podemos en España, podríamos contemplar esa alianza parlamentaria como una consecuencia igual de relevante y como la principal característica específica de la relación entre la crisis económica, la austeridad y la política contestataria e institucional en Portugal.

Grecia

El Gobierno griego del PASOK firmó un acuerdo con la denominada «troika» en mayo de 2010, y recibió el préstamo de mayor cuantía que se ha concedido a un solo país (110.000 millones de euros), a cambio de implementar un drástico programa de ajustes estructurales. El país había vivido un intenso ciclo de protestas ya en 2008, cuando Alexandros Grigoropoulos, un estudiante griego de 15 años, murió a manos de dos policías. A partir de 2010, las protestas fueron en aumento, esta vez firmemente sustentadas en la reivindicación de la antiausteridad. Como en Portugal, también en Grecia el suceso que desencadenó el ciclo de protestas antiausteridad fue una huelga general. Tuvo lugar en mayo de 2010 contra los recortes del gasto y el aumento de impuestos anunciado por el primer ministro Yorgos Papandréu a raíz del rescate del país. La huelga culminó con una gran manifestación en Atenas y un intento de asaltar el Parlamento griego.

En 2011, el Gobierno griego anunció nuevas medidas de austeridad, en un contexto de agravamiento de la contracción económica, del aumento del desempleo y del incremento de la deuda pública. La crisis y la austeridad empezaron a afectar no solo a la clase trabajadora, sino también a las clases medias. Por consiguiente, en 2011 las movilizaciones no solo prosiguieron, sino que aumentaron de tamaño y se hicieron más conflictivas respecto a las de 2010. El 23 de febrero de 2011 tuvo lugar el primer intento de ocupar la plaza Syntagma (de la Constitución), que fracasó debido al pequeño número de participantes y a la violenta reacción de la policía. El 25 de mayo se celebraron grandes manifestaciones en 35 ciudades griegas, y en Atenas un

grupo de manifestantes decidió ocupar la plaza Syntagma, y permaneció allí toda la noche. Aquella ocupación inicial se prolongó durante meses, y se convirtió en uno de los principales centros de movilización de toda Grecia. Aunque la ocupación no era una acción nueva en el repertorio griego de protestas, la ocupación de la plaza Syntagma puso de manifiesto algunas importantes innovaciones. En primer lugar, el espacio específico en sí desempeñaba un importante papel a nivel simbólico, dado que la plaza representa, en la historia contemporánea de Grecia, la lucha por la democracia. Además, la ocupación no solo era importante como centro de coordinación de las protestas sino que también era una oportunidad de aplicar y desarrollar nuevas formas de participación horizontal y de democracia directa.

Fue el punto de partida del Movimiento de Ciudadanos Indignados de Grecia *(Aganaktismeni,* los Indignados), que empezó a desempeñar un papel como el principal protagonista de la lucha contra la troika y las medidas de austeridad. Adoptó como eslogan «¡Democracia Real ya!», inspirado por el movimiento de Indignados de España, y también por su enfoque centrado en los medios sociales a la hora de organizar las protestas y movilizar a los manifestantes, pero insistiendo en el elemento específico de la «democracia directa», que fue, desde el principio, una de las características más destacadas del movimiento (véase la figura 18.4).

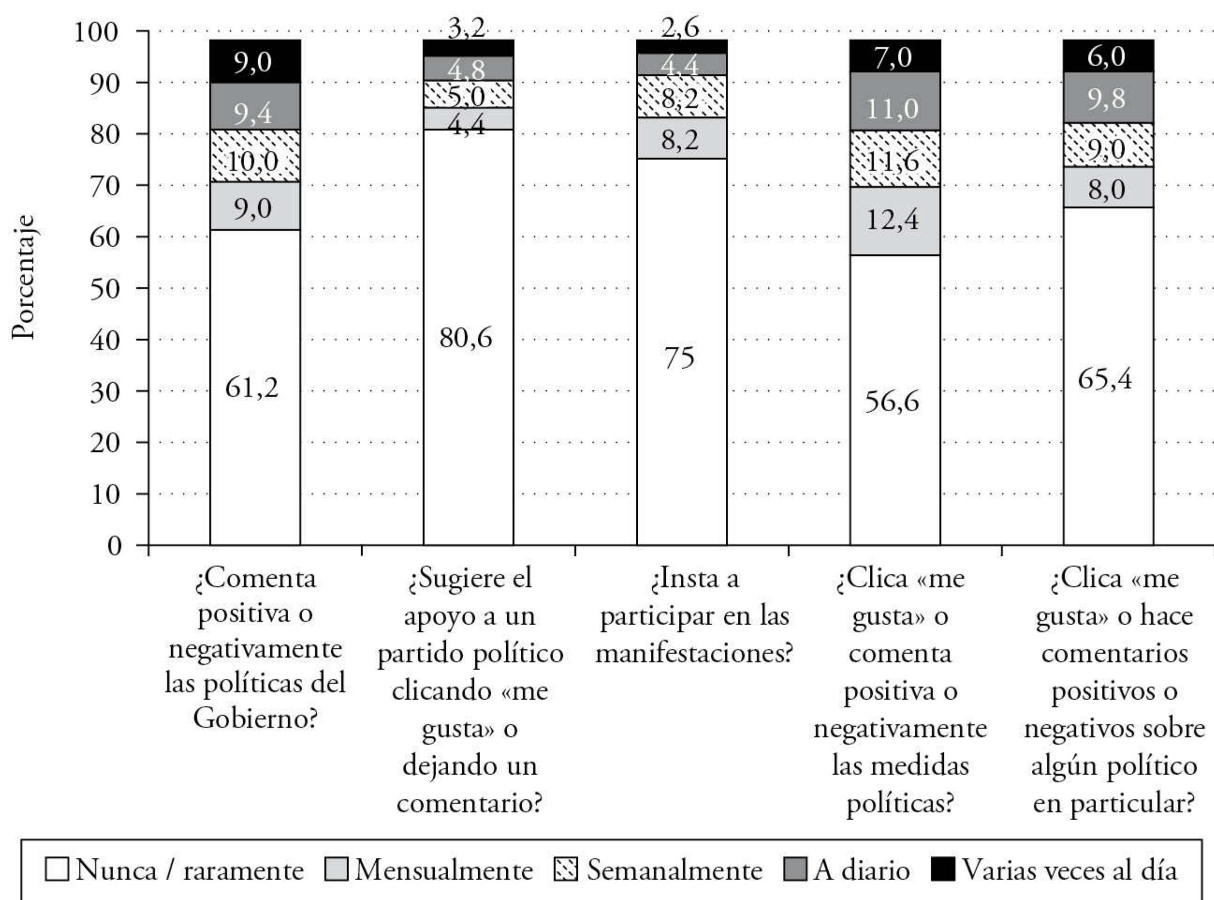


FIGURA 18.4. Uso de las redes sociales para la participación política – Grecia (porcentaje).

Fuente: Networked Cultures Survey 2016.

Por otra parte, a diferencia de los Indignados españoles y del movimiento *Occupy*, el movimiento antiausteridad griego no tenía una única identidad colectiva. Si bien los manifestantes de izquierdas eran la mayoría, también los militantes de derechas participaban activamente en las protestas. La heterogeneidad de las identidades sociales y políticas de las personas involucradas (Rüdig y Karyotis 2013; Simiti 2014) diferencia significativamente el ciclo de protestas que comenzó en Grecia en 2010 en comparación con el anterior periodo de fuertes movilizaciones en la historia de Grecia (Simiti 2014).

Las manifestaciones se intensificaron sensiblemente en junio. Durante aquel periodo el acontecimiento de mayor entidad fue la manifestación del 5 de junio, en la que participó medio millón de manifestantes. El 15 de junio, durante una huelga general, los manifestantes intentaron rodear el

Parlamento. El 28 y el 29 de junio estaba previsto que se presentara un nuevo paquete de medidas de austeridad en el Parlamento para su aprobación. Los sindicatos convocaron una huelga general durante los dos días, y los activistas de *Aganaktismeni* rodearon el Parlamento, impidieron la entrada a los diputados e hicieron llamamientos a los que ya se encontraban dentro para que votaran en contra de las medidas. Aquella acción fue duramente reprimida, con escenas de violencia entre los manifestantes y la policía. Mientras tanto, se aprobaron las nuevas medidas de austeridad.

Las protestas continuaron durante las semanas siguientes, pero el número de participantes fue disminuyendo gradualmente: las manifestaciones se hicieron más pequeñas, más fragmentarias y ocasionaban menos trastornos. Al mismo tiempo, el activismo de las bases se hizo más fuerte: los militantes dejaron de esperar un cambio político desde arriba y empezaron a involucrarse en una densa red de solidaridad social a nivel local. Las organizaciones de base, las asociaciones más o menos institucionalizadas, los grupos y las redes formales e informales se expandieron de forma significativa. Un caso interesante es el aumento del número de grupos de compras solidarias que pretendía, por motivos éticos, proveer a las necesidades básicas de la gente, cuya satisfacción peligraba enormemente por culpa de la situación económica. Esa revitalización de la sociedad civil ha sido una de las consecuencias más relevantes del ciclo de protestas antiausteridad de Grecia (Simiti 2014, 2015). Como destacaba Athina Arampatzi: «las estructuras de solidaridad actúan como espacios donde se narran formas alternativas de conducta económica y de relaciones sociales, ideadas y experimentadas a través de unas prácticas cotidianas basadas en los barrios y que abarcaban toda la ciudad de Atenas y más allá» (2016, p. 2) y «las respuestas a la austeridad por parte de las bases que han surgido en todos los barrios de Atenas pueden entenderse como alternativas prácticas para abordar las necesidades de reproducción social de los grupos sociales empobrecidos. Un esclarecedor registro de ese tipo de iniciativas que actualmente están activas refleja más de 300 grupos y redes de economía solidaria que operan a lo largo y ancho de la zona metropolitana de Atenas» (2016, p. 10).

Por otra parte, la movilización también tuvo una fuerte repercusión en el sistema de partidos de Grecia, y activó una serie de procesos que modificaron el espacio político establecido. El alma izquierdista de las protestas se componía mayoritariamente de activistas con experiencia previa en el movimiento de justicia global y en el movimiento contra la Guerra de Irak. Son los mismos antecedentes que están en los orígenes de SYRIZA, que, junto con el partido de izquierdas Antarsya, desempeñó un papel esencial como «organización paraguas» del movimiento. SYRIZA, que se fundó en 2004 como una coalición de diferentes grupos, organizaciones y partidos pequeños, se constituyó en un partido en 2012.

En 2011 dimitió el primer ministro griego Yorgos Papandréu, y se creó un nuevo Gobierno de coalición, formado por el PASOK (socialista), Nueva Democracia (conservador) y el LAOS (extrema derecha). Las dos elecciones generales siguientes, en mayo y junio de 2012, modificaron radicalmente el sistema de partidos establecido de Grecia: en ambos casos Nueva Democracia consiguió la mayoría de los votos, seguido de cerca por SYRIZA, que pasó del 4,59 por ciento de los votos en 2009 al 25,89 por ciento en 2012. Se trataba de un resultado impresionante, que ponía de manifiesto el papel que había desempeñado el partido en el ciclo de protestas, y su capacidad de canalizar y expresar el gran descontento por la gestión de la crisis y el fracaso de los sistemas políticos nacionales. El éxito de SYRIZA prosiguió en las elecciones del 25 de enero de 2015, cuando obtuvo el 36 por ciento de los votos, y se consolidó como el principal partido.

Francia

Aunque Francia se ha visto afectada por la crisis económica y la austeridad —con sustanciales recortes, sobre todo en la sanidad pública y en las prestaciones sociales—, el país no experimentó la misma situación dramática que España, Portugal e Italia. Según algunos expertos, esa es la razón de que los *Indignés* franceses, que surgieron en 2011 tras la estela de los Indignados españoles y el movimiento *Occupy*, no lograran crear un movimiento de masas y duradero (Chabanet y Royall 2014). La primera

movilización de los *Indignés* tuvo lugar a finales de mayo de 2011 en más de veinte ciudades francesas. La movilización asumió la forma de asambleas semanales centradas en reivindicaciones humanitarias, como la defensa de los refugiados, de los inmigrantes y de la comunidad romaní, así como en cuestiones medioambientales y en la causa palestina. Los asuntos económicos relativos a los efectos de la crisis —como los derechos sociales o el desempleo— no fueron tan predominantes como en el caso de España, Grecia, Portugal e Italia. A finales de 2012 el movimiento de los *Indignés* franceses prácticamente había desaparecido.

Sin embargo, recientemente ha surgido una nueva oleada de conflictividad en Francia. En un contexto de desmovilización general en los demás países, sorprendentemente en Francia estalló una movilización juvenil en la primavera de 2016 y, esta vez, con una atención específica a la situación económica de Francia y a los derechos laborales. El movimiento, denominado *Nuit Debout* (Noche en vela), apareció el 31 de marzo de 2016 como reacción contra el paquete de reformas laborales conocido como la ley El Khomri, por la ministra de Trabajo que lo propuso.

La protesta canalizaba el descontento con el Gobierno de François Hollande, al que acusaban de no ser capaz de afrontar el creciente índice de desempleo, que, en el caso de los jóvenes, había aumentado hasta el 25 por ciento. Con el propósito de reactivar el mercado de trabajo, Hollande emprendió un programa de liberalización del mismo, la ley laboral de El Khomri. Dicha ley, aprobada en el Parlamento el 9 de agosto de 2016, introducía modificaciones radicales en la legislación laboral, facilitando el despido, restringiendo la limitación de la jornada laboral y reduciendo las indemnizaciones por despido.

Las medidas contaron con la enérgica oposición de las organizaciones juveniles y de los sindicatos, que iniciaron una serie de movilizaciones por todo el país. La mayor protesta tuvo lugar el 31 de marzo, con aproximadamente 390.000 participantes a nivel nacional, y con la ocupación, en París, de la plaza de la República. La ocupación prosiguió durante los días sucesivos, desafiando la prohibición de manifestarse que entró en vigor con la declaración del estado de emergencia por parte del Gobierno a raíz de los atentados terroristas de noviembre de 2015 en París.

Los manifestantes siguieron congregándose en la plaza todas las tardes, a las 6, para participar en una asamblea popular. El 11 de abril por la mañana, la policía desalojó la plaza y desmanteló las estructuras levantadas por los manifestantes, que volvieron a ocupar la zona por la tarde. El 14 de abril, el presidente Hollande declaró en una entrevista televisada su intención de seguir adelante con la reforma laboral. Posteriormente un grupo de manifestantes se dirigió hacia el Palacio del Elíseo, la residencia oficial del presidente francés, una acción que terminó en violentos enfrentamientos con la policía.

Al cabo de unas semanas, los organizadores intentaron extender la movilización a los suburbios de Saint-Denis y Saint-Ouen, pero con unos resultados insignificantes. Lo mismo ocurrió en Marsella. Mientras tanto, junto con el asunto inicial relativo a la reforma laboral, empezaron a debatirse otras cuestiones, como la renta básica universal, la amnistía para los inmigrantes sin papeles, la solidaridad con los refugiados y la discriminación de género.

Igual que en el caso de España, Portugal y Grecia, el movimiento francés hizo un uso intensivo de las nuevas herramientas digitales para expandirse y anunciar y organizar eventos (véase la figura 18.5). Por otra parte, los militantes de *Nuit Debout* también crearon sus propios canales de radio y televisión a través de Internet, con la intención de divulgar las asambleas populares organizadas en la plaza, junto con entrevistas y análisis. Otros canales de comunicación creados por el movimiento fueron el boletín *20 Luttes mille* y varias cuentas de Twitter y Facebook.

A nivel institucional, durante el primer mes el movimiento recibió el apoyo de varios políticos de izquierdas, mientras que, por otra parte, era fuertemente criticado por los partidos de derechas. El primer ministro, Manuel Valls, se reunió con los líderes del movimiento y les prometió algunas concesiones en la reforma laboral, con el propósito de desactivar la protesta. Además, el 10 de mayo, ante la oposición a la ley El Khomri por parte de algunos diputados, Valls declaró que iba a forzar la aprobación de la reforma sin pasar por el Parlamento, en virtud del Artículo 49.3 de la Constitución francesa. Cientos de militantes se congregaron ante la Asamblea Nacional para protestar contra aquella medida, con el apoyo de

los sindicatos. El Gobierno presentó en el Parlamento una moción de confianza y la ganó, de modo que el proyecto de ley pasó directamente al Senado para su debate y, tal y como Valls había augurado, se aprobó el 9 de agosto.

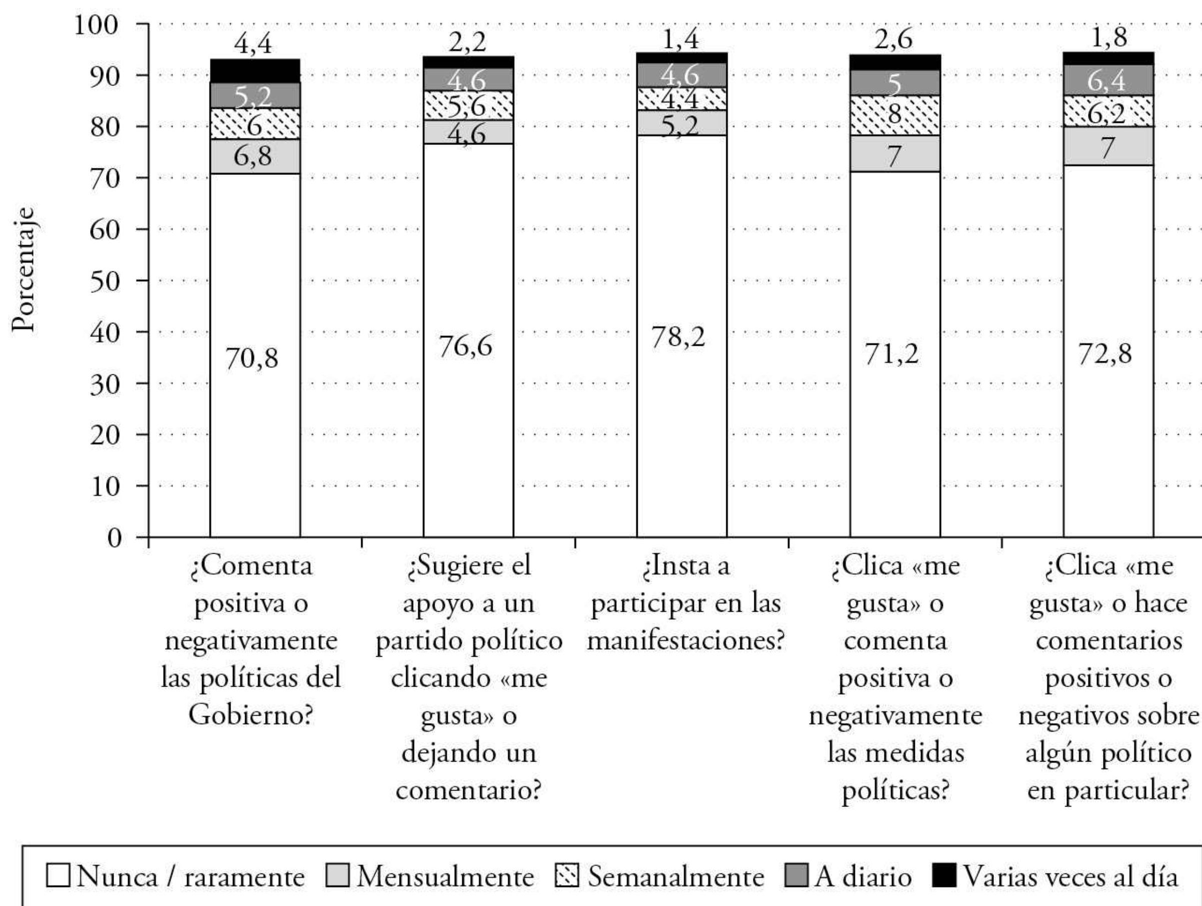


FIGURA 18.5. Uso de las redes sociales para la participación política – Francia (porcentaje).

Fuente: Networked Cultures Survey 2016.

Como ha subrayado Geoffrey Pleyers, «una frustración latente, aunque sea compartida por miles de ciudadanos, no basta para que estalle una gran movilización. Hace falta un detonante, una chispa que brinde la oportunidad para una primera secuencia de movilizaciones. El paquete de reformas de la legislación laboral presentado por el Gobierno francés en febrero era la chispa perfecta», pero, al mismo tiempo, «lo que distingue a un movimiento social de cualquier otro tipo de movilización es que no se centra en una reivindicación específica (como una reforma laboral) sino que desafía

algunos de los valores nucleares de una sociedad» (Pleyers 2016). Y eso fue lo que ocurrió en el caso del movimiento *Nuit Debout*, así como en el de otros movimientos de indignados del sur de Europa.

A pesar de todo, la situación de Francia es completamente diferente de la de España, Portugal, Grecia e Italia. Aunque su situación económica no es comparable con la de dichos países, Francia sufre el grave trastorno del terrorismo y la dramática consolidación de los partidos populistas que se aprovechan de la sensación de inseguridad generalizada en la sociedad francesa. Al mismo tiempo, las divisiones y las luchas intestinas del frente de izquierdas ponía en peligro la posibilidad de canalizar el descontento de la izquierda a través de una solución política fiable. Como han demostrado las últimas elecciones presidenciales, el descontento tuvo el efecto de que los «partidos del cártel» perdieran gran parte de sus votos tradicionales (igual que ocurrió en Grecia, en España y —aunque en menor medida— en Portugal), y ese descontento fue capitalizado por el centrista Emmanuel Macron y la ultraderechista Marine Le Pen, que pasaron a la segunda vuelta de las elecciones presidenciales.

Por otra parte, la conflictividad aumentó en todos los sectores a lo largo del verano y el otoño de 2016, con una fuerte participación de los sindicatos, y con enfrentamientos violentos con la policía, y las repercusiones de esa oleada de protestas son difíciles de predecir, ya que se trata de un fenómeno reciente que todavía está desarrollándose.

Italia

Si bien en España, Portugal y Grecia han surgido movimientos directamente vinculados con la austeridad, el caso de Italia parece distinto, una diferencia que también se refleja en la política institucional, como veremos a continuación. En un artículo cuyo título es emblemático de esa peculiaridad —«¿Por qué los italianos no ocupan? Hipótesis sobre una movilización fallida» (2012)—, Lorenzo Zamponi examina, y en parte cuestiona, esa diferencia. De hecho, el panorama se nos antoja más complejo. Italia experimentó el primero de los «movimientos antiausteridad» del periodo que estamos examinando, a saber, el gran

movimiento estudiantil —pero en el que también participaban los investigadores con contratos precarios— que recorrió de forma turbulenta los centros de enseñanza secundaria y las universidades entre el otoño de 2008 y la primavera de 2009 bajo el estandarte de «¡La crisis no la pagamos nosotros!» (Caruso *et al.* 2010). En 2010 se celebró una importante manifestación por el suministro público de agua, y la mayor y más violenta protesta, la manifestación internacional del 15 de octubre de 2011, se organizó en Italia (Zamponi 2012). No obstante, resulta evidente que aquellas manifestaciones no dieron lugar a un único (aunque polifacético) movimiento antiausteridad de importancia, como los Indignados españoles, ni a los movimientos que surgieron en Portugal, ni a las intensas oleadas de protestas antitroika en Grecia. De hecho, aunque las cuestiones relativas a la crisis y la austeridad estaban presentes en aquellos movimientos, estos se caracterizan más por la identidad de sus protagonistas (por ejemplo, los estudiantes) y por el tipo de reivindicaciones (por ejemplo, el suministro público de agua como única cuestión). Las diferentes voces no se aunaron hasta la manifestación del 15 de octubre, en torno al denominador común de la lucha contra la austeridad. Por otra parte, como en el caso de Grecia, distintos expertos han detectado también en el caso de Italia una revitalización de la sociedad civil en el contexto de la crisis y la austeridad (Bosi y Zamponi 2015; Forno y Graziano 2014; Guidi y Andretta 2015). Como destacaban Bosi y Zamponi: «En los últimos años en Italia se ha asistido a la aparición visible de diversas ASDs [acciones sociales directas]: las formas de activismo económico, como los grupos de compras, los boicots, el consumismo crítico, los bancos de tiempo y la cooperación mutua, han experimentado un aumento sustancial, ampliando su público y evolucionando en una dirección que tiene que ver cada vez más con la satisfacción de las necesidades materiales, en el contexto de la crisis económica» (Bosi y Zamponi 2015, p. 375).

Dicho esto, es innegable que, a nivel de la política institucional, el panorama italiano es completamente distinto en comparación con el resto de países del sur de Europa. Esa diferencia, como se ha señalado, se refleja en el escenario político institucional. Mientras que tanto en Grecia como en España los nuevos partidos que se han erigido en portavoces del

descontento provocado por la crisis y la austeridad (SYRIZA y Podemos), y que han logrado que se tambaleen las mismas raíces de los sistemas políticos de sus respectivos países, están firmemente asentados en los movimientos antiausteridad, el caso de Italia es diferente. De hecho, el nuevo partido que ha encarnado ese malestar —el Movimiento 5 Estrellas, M5S— no tiene ningún tipo de relación con los movimientos surgidos en Italia durante los últimos años, aparte de, y de una forma meramente parcial con, el movimiento por el suministro público de agua. A pesar de todo, el M5S sí adoptó las prácticas en los medios sociales de otros movimientos de protesta política similares de otros países, y desarrolló sus estrategias endógenas de medios sociales basadas en la experiencia de sus dirigentes y afiliados en el campo de la mercadotecnia a través de los medios sociales (véase la figura 18.6). El M5S nunca participó en los movimientos, ni tampoco lo han hecho sus activistas, de los que la gran mayoría no tienen experiencia previa de activismo, ni tampoco, en general, la tienen los ciudadanos que votaron al M5S, como puede deducirse de los perfiles de sus electores (Bartlett *et al.* 2013; Bordignon y Ceccarini 2013).

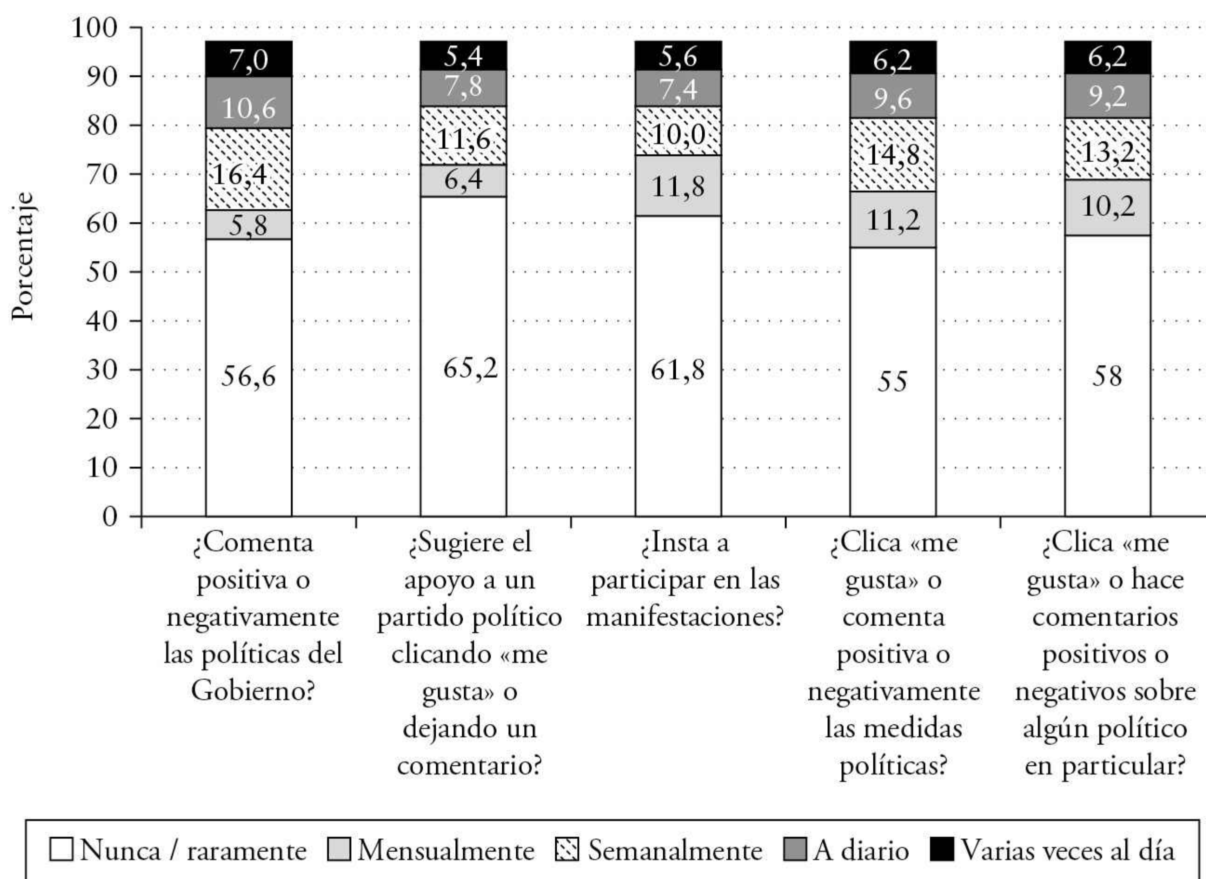


FIGURA 18.6. Uso de las redes sociales para la participación política, Italia (porcentaje).

Fuente: Networked Cultures Survey 2016.

Aunque existen algunas afinidades entre SYRIZA y el M5S, dado que ambos son ejemplos de nuevos partidos que han ascendido rápidamente en las elecciones convocadas en el contexto de la crisis económica, creando perturbaciones en los sistemas políticos y de partidos, y canalizando el malestar suscitado por la gestión de la crisis, en realidad son muy diferentes. Aparte de que el M5S no tiene un posicionamiento político claro en el espectro izquierda-derecha —después de las elecciones europeas el M5S unió sus fuerzas con las del grupo parlamentario Europa de la Libertad y la Democracia Directa (ELDD), al que pertenecen otros partidos como el UKIP inglés—, en gran medida el M5S ha construido su discurso político específico sobre la base de una crítica despiadada contra los políticos profesionales (Bobba y McDonnell 2015; Tronconi 2015). Por consiguiente, ninguno de los 108 diputados y 54 senadores del M5S, de los que la

mayoría tiene menos de 40 años, tiene experiencia política previa, ni a nivel nacional ni a nivel local. El M5S reniega de cualquier tipo de etiqueta ideológica e insiste en que su naturaleza es verdaderamente ciudadana. Eso se refleja claramente en la fuente de sus votos: los votantes del M5S se dividen en partes casi iguales entre los ciudadanos que se posicionan en la izquierda o el centro-izquierda, los que lo hacen en la derecha o el centro-derecha, y los que se niegan a definirse políticamente (Bordignon y Ceccarini 2013).

Por todos esos motivos, la relación entre la crisis, la austeridad, las protestas y el cambio político parece ser muy distinta en Italia si la comparamos con otros países del sur de Europa. En Italia no encontramos un movimiento antiausteridad unitario y prolongado —como los «nuevos nuevos» movimientos sociales— sino más bien muchos movimientos sectoriales que son de tipo más «tradicional». El nuevo partido que ha surgido, y que de repente se ha impuesto en las contiendas electorales, encarnando el descontento vinculado a la crisis económica y política, no tiene relación —ni entre sus militantes ni entre sus votantes— con el mundo de los movimientos sociales. Resulta imposible ubicar al nuevo partido dentro del espectro izquierda-derecha, aunque, al mismo tiempo, las voces y las reivindicaciones de izquierdas que han madurado y han arraigado en los movimientos en Italia no tienen, o han perdido —con la virtual desaparición de Rifondazione Comunista (RC) y Sinistra Ecologia Libertà (SEL)—, sus canales de representación política. Por el contrario, en España y en Grecia ha habido un prolongado periodo de luchas estrechamente relacionadas con la austeridad, y los partidos que han surgido y se han abierto paso a empujones a través de los sistemas políticos están directamente vinculados a esas luchas. El caso de Portugal, donde las consecuencias del ciclo de protestas pueden apreciarse en el insólito Gobierno de coalición tras las elecciones de octubre de 2015, es también diferente.

Autonomía en red y cambio político en el sur de Europa

Aunque los procesos de cambio político en curso en los países del sur de Europa pueden adoptar distintas formas, cabe discernir una condición

común en sus orígenes, a saber, la creciente importancia de las modalidades de implicación a través de tipos conectivos de acción (Bennett y Segerberg 2012), que podrían generar alternativas originales para ejercer (individual o colectivamente) acciones autónomas. Aquí el argumento es que los cambios comunicacionales, y concretamente el actual contexto del modelo de comunicación en red (Cardoso 2007), también contribuyen enormemente a la transformación política (Cardoso *et al.*, 2016; Rahaghi 2012; Shirky 2011).

Como señala Ortoleva (2004), los modelos de comunicación tienen ciclos de afirmación social. La sociedad configura la comunicación entre los actores, dando lugar a distintas formas de comunicarse en diferentes momentos históricos. El modelo de comunicación en red configurado socialmente (Cardoso 2007) articula y aglutina las prácticas de comunicación de masas, la autocomunicación de masas, la comunicación telemática de uno con muchos y la comunicación interpersonal en un entorno multimedia. La comunicación en red combina y conecta otros modelos de comunicación, por el procedimiento de conferirles nuevos rasgos, y sobre todo mediante el uso y la combinación de diferentes posibilidades de comunicación por el procedimiento de enlazarlos en una única red.

Al conectar entre sí las redes offline y online, los individuos y los movimientos han creado culturas en red que hoy en día son un rasgo fundamental de la reflexividad y la acción política. Un indicador de ello son los datos de la figura 18.7, que muestra que en torno a un tercio de los encuestados en nuestro estudio en España e Italia, y una cuarta parte en Portugal y Grecia, utilizan páginas en red para movilizar a otros.

Si echamos un vistazo a las sociedades del sur de Europa, puede que lo que está ocurriendo no sea una participación menor, sino cambios en las relaciones de los ciudadanos con las instituciones políticas tradicionales y en sus pautas de participación (Juris y Pleyers 2009), que se han intensificado en los últimos años. Por consiguiente, la multidimensionalidad del constructo de la «participación» debería reconocerse a base de diferenciar un conjunto de pautas participativas (de Zúñiga *et al.* 2012),

pero también por un posible cambio en las culturas cívicas y políticas en países como Grecia, Italia, Francia o Portugal.

Ello implica analizar de qué forma los nuevos medios reflejan ese tipo de cambios y modifican las pautas participativas, e incluso facilitan o fomentan nuevas pautas (Bennett y Segerberg 2012; Castells 2012; Rahaghi 2012; Vissers y Stolle 2013). En ese contexto, Bennett y Segerberg (2012) establecen la distinción entre la acción colectiva, asociada con altos niveles de recursos organizativos y con la formación de identidades colectivas, y la acción conectiva, basada en los contenidos personalizados compartidos a través de las redes mediáticas que fomentan cambios en la dinámica de acción política. A su vez, se puede relacionar esa lógica de la acción conectiva con formas emergentes de agencia social, sobre todo los denominados «activistas alterglobalización» (Pleyers 2010) o los manifestantes antiausteridad, es decir, quienes refutan la globalización neoliberal o las políticas de austeridad, y proponen políticas alternativas, como los modelos de organización horizontales y participativos, o que reivindican reformas en las instituciones políticas.

Si la comunicación de masas fomentó el ejercicio del poder a través de la integración del individuo en las existentes instituciones de la sociedad, la comunicación en red, junto con la acción conectiva, fomenta la creación de nuevos escenarios institucionales de poder a través del establecimiento de redes entre individuos. Al mismo tiempo, a medida que la gente se apropia de los medios sociales, los gobiernos, los actores políticos tradicionales y las instituciones parecen incapaces de comunicarse adecuadamente con los ciudadanos en general, porque todavía están demasiado condicionados por el modelo de comunicación de masas, en vez de por el modelo de comunicación en red adoptado por la mayoría de la gente que protesta.

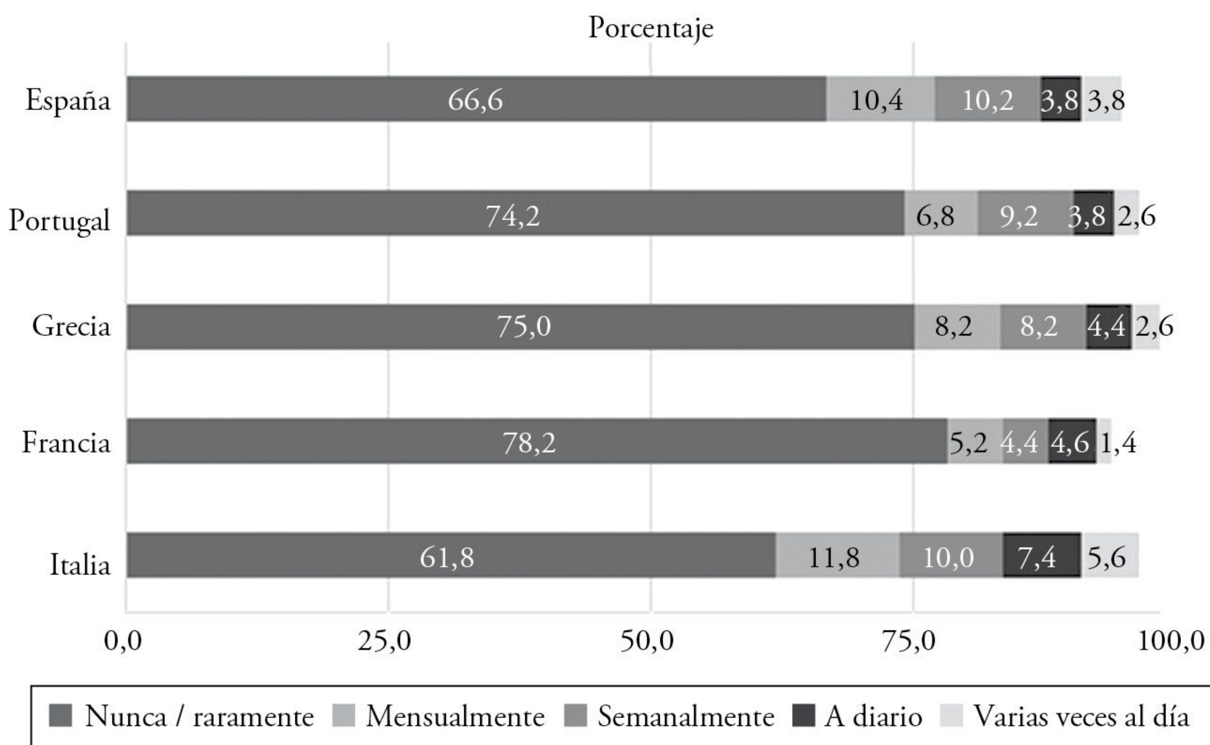


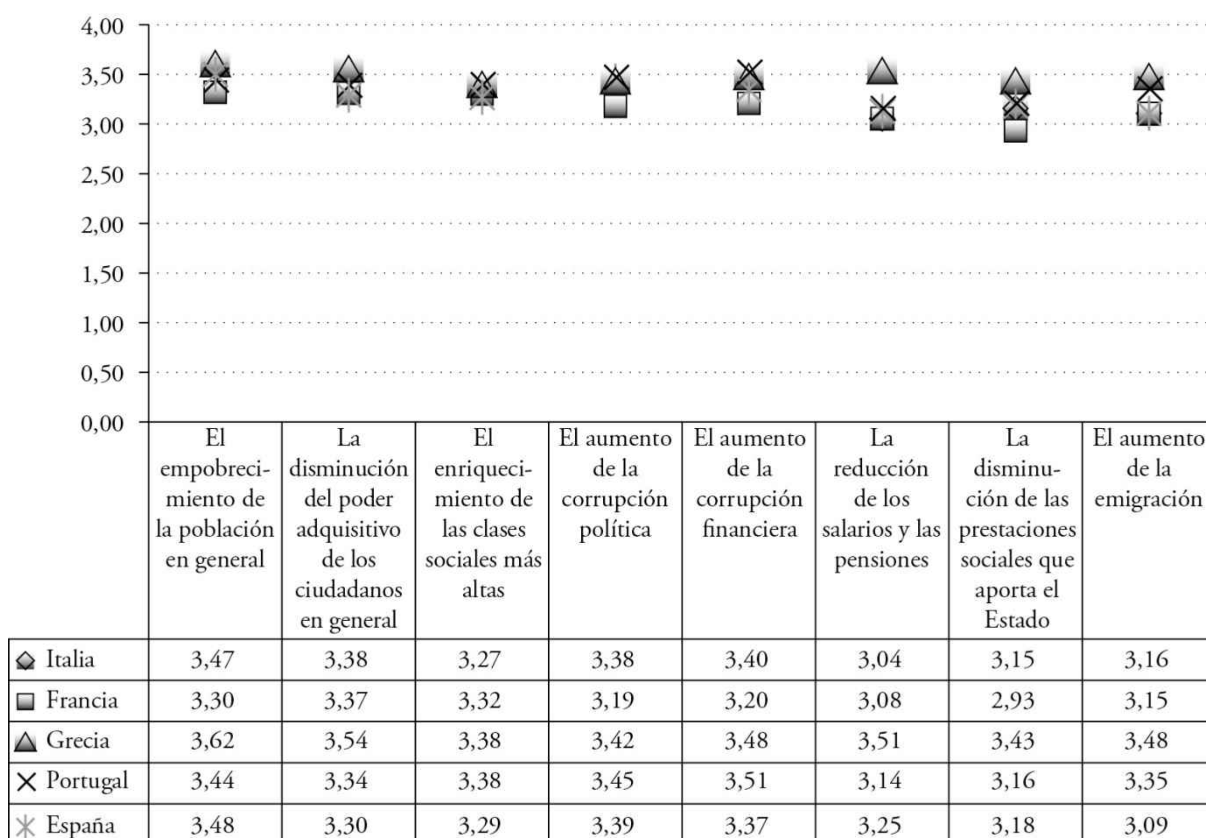
FIGURA 18.7. Uso de las páginas web de las redes sociales para instar a participar en las manifestaciones (porcentaje).

Fuente: Networked Cultures Survey 2016.

La transformación de las relaciones de poder en el «espacio de flujos» también debe tener en cuenta la interacción entre los actores políticos, los agentes sociales y las empresas mediáticas (Castells 2007, p. 254). El flujo horizontal de información, que a menudo incluye actualizaciones en directo, podría ser una forma inteligente de comunicarse sin dejar rastro y de crear un aura de veracidad, en contraste con la información que puebla los ámbitos políticos y mediáticos institucionalizados (Castells 2007, p. 251). Sin embargo, ese flujo horizontal y no restringido de contenidos tiene unas implicaciones menos positivas: el peligro de la desinformación, sobre todo si se propaga a través de los núcleos más potentes, dado que los rumores pueden repetirse y amplificarse rápidamente si los generan o los comparten los miembros más conectados. A pesar de todo, los procesos de movilización en los medios sociales pueden entenderse como formas de acción colectiva heterodoxa, no necesariamente radical o contenciosa, concebidas para movilizar la opinión pública a fin de ejercer presión sobre

los responsables de las políticas (Della Porta y Diani 2006, p. 165). Lo que parecen revelar las propuestas de los últimos años es el choque entre distintos conceptos del poder de la comunicación: uno configurado por el poder de la comunicación de masas, en el caso de los gobiernos y de los partidos políticos históricos, y otro moldeado por la comunicación en red, en el caso de los manifestantes y de los partidos políticos emergentes. Durante los años de austeridad, los manifestantes fueron creando cada vez más a menudo una representación de los gobiernos y de las instituciones políticas como una analogía del papel que desempeña un motor de búsqueda en las sociedades en red. Los manifestantes esperan que los gobiernos y los partidos políticos funcionen como receptores de diferentes consultas, a las que el «motor de búsqueda político» debe contestar, dando las respuestas adecuadas —y rápido, para que la gente pueda clicar y comprobar si han encontrado lo que buscaban. Pero teniendo en cuenta que siempre hay múltiples respuestas disponibles, eso significa que los gobiernos y las instituciones políticas se perciben no tanto como los guardianes de las soluciones, sino más bien como los que deberían proporcionar los enlaces a ellas, haciendo de puente entre las instituciones y los múltiples colectivos.

Otro rasgo común de las protestas es la base motivacional de la participación y la movilización en los países del sur de Europa, es decir la «inversión afectiva» (Dahlgen 2009) relacionada con los efectos de la austeridad. La percepción de la injusticia, que se convierte en protesta (Cardoso *et al.* 2016; Castells 2012; Pleyers 2010), puede considerarse la inversión afectiva. La figura 18.8 muestra claramente que, como media, los entrevistados de nuestro estudio están de acuerdo con que la crisis económica provocó el empobrecimiento de la población, la disminución del poder adquisitivo, de los salarios, de las pensiones y de las prestaciones sociales aportadas por el Estado, el enriquecimiento de los ricos, el aumento de la corrupción política y financiera, así como de la emigración.



	El empobrecimiento de la población en general	La disminución del poder adquisitivo de los ciudadanos en general	El enriquecimiento de las clases sociales más altas	El aumento de la corrupción política	El aumento de la corrupción financiera	La reducción de los salarios y las pensiones	La disminución de las prestaciones sociales que aporta el Estado	El aumento de la emigración
Italia	3,47	3,38	3,27	3,38	3,40	3,04	3,15	3,16
Francia	3,30	3,37	3,32	3,19	3,20	3,08	2,93	3,15
Grecia	3,62	3,54	3,38	3,42	3,48	3,51	3,43	3,48
Portugal	3,44	3,34	3,38	3,45	3,51	3,14	3,16	3,35
España	3,48	3,30	3,29	3,39	3,37	3,25	3,18	3,09

FIGURA 18.8. Impacto de la crisis económica en el país del encuestado, por tipos y países (media) (1 = totalmente en desacuerdo; 4 = totalmente de acuerdo).

Fuente: Networked Cultures Survey 2016.

La adopción de los medios sociales por los manifestantes posibilitó la creación de lugares de reunión online que, a su vez, conectaron a las personas con una inversión afectiva similar en contra de la austeridad. La apropiación de los nuevos medios ayudó a crear lazos entre las ideas y los puntos de vista de los individuos, los llamamientos a la acción y las manifestaciones en las calles. A pesar de los riesgos de populismo, las plataformas, como las páginas de las redes sociales, se convierten en un lugar donde se construye la representación que la gente tiene de su propia capacidad de ejercer la autonomía, dado que al mismo tiempo magnifican el poder de las decisiones individuales y la conciencia del papel de cada cual como parte de una red. En línea con Castells, la conversión de la singularidad a la autonomía a través de las redes «permite a los actores individuales construir su autonomía con personas de mentalidad parecida en

las redes de su elección» (2012, p. 231). En ese sentido, cabría argumentar que la autonomía en red de los individuos es una nueva modalidad de poder. Los medios sociales se convierten en una parte organizativa integrante de los movimientos sociales contemporáneos, haciendo posible la flexibilidad a través de las distintas situaciones, los distintos temas y las diferentes magnitudes, y, gracias al elemento formativo del hecho de «compartir», hacen posible la implicación pública individualizada y las formaciones de acción colectiva personalizada (Bennett y Segerberg 2012).

Los medios sociales, y las tecnologías de la información y la comunicación en general, se constituyen como los instrumentos elegidos que refuerzan los lazos entre los individuos en el seno de la protesta política, pero no han servido de mucho a la hora de conectar a las instituciones políticas con los individuos. Podrían conectar a los individuos en las instituciones de poder con individuos en los movimientos de contrapoder, pero eso conlleva que los individuos en el poder también compartan las mismas culturas en red y aprendan a incorporar, en su forma de pensar y en su acción, las mismas culturas que sus ciudadanos. La mayoría de los gobiernos europeos actuales todavía no han comprendido que viven cada vez más en una era en que «los individuos en red son el mensaje», lo que significa que, si la gente no está de acuerdo con las políticas, lo hará saber a través de las redes, y al final propondrá el rediseño de las políticas y lo colgará en Internet a fin de conseguir el apoyo de los demás.

El llamamiento público al cambio, y la disconformidad con las reglas y normas existentes, se produce porque las personas tienen la sensación de que su percepción de sí mismas en relación con su entorno social ha cambiado. Los individuos no solo actúan en la red; piensan y perciben sus actos en el marco de una red. La innovación cultural que trajo consigo Internet, junto con los llamamientos a la moralidad o a la justicia, la reafirmación de la democracia, y la protesta no violenta contra distintos modos de dominación (Wieviorka 2012), está fomentando la aparición de muchos movimientos sociales. Inspirándonos en Touraine (2000), cabría afirmar que, a través de las tecnologías de la información y la comunicación, muchos ciudadanos empezaron a percibir la necesidad de

afirmar públicamente su derecho individual y colectivo a convertirse en actores libres, a ser capaces de constituirse como sujetos, a usar la libertad creativa contra los estatus sociales y los roles sociales, y a ser capaces de modificar su entorno y, por consiguiente, de reforzar su autonomía. La forma en que la gente parece contemplar cada vez más las relaciones sociales, las instituciones, el poder, las transformaciones sociales y la autonomía como algo que se basa en las redes es, tal vez, la novedad fundamental que han aportado los nuevos medios a la movilización social en regiones como el sur de Europa. Es algo que los nuevos partidos que surgieron con las protestas contra la austeridad, o que compartieron su empuje, como el M5S, SYRIZA o Podemos, han comprendido e incorporado a su praxis política. Subsiste la pregunta de cuál será el poder transformador de esos experimentos: ¿serán capaces de hacerse virales en el seno del panorama político y de transformar las instituciones políticas, o quedarán limitados y encerrados en los márgenes de la política de protesta? La respuesta también definirá el futuro de la crisis en Europa.

Referencias

Accornero, G. (2015), «Back to the revolution: the 1974 Portuguese Spring and its 'austere anniversary'», *Historein*, 15(1), pp. 32-48.

— (2017), «The 'Mediation' of the Portuguese Anti-Austerity Protest Cycle. Media Coverage and its Impact», en Papaioannou, T. y Gupta, S. (eds.), *Media Representations of Anti-Austerity Protests in the EU: Grievances, Identities and Agency*, Londres, Routledge.

Accornero, G. y Ramos Pinto, P. (2015), «'Mild mannered'? Protest and mobilisation in Portugal under austerity, 2010-2013», *West European Politics*, 38(3), pp. 491-515.

Alberich Nistal, T. (2012), «Antecedents, achievements and challenges of the Spanish 15M Movement», en Tejerina, B. y Perugorría, I. (eds.), *From Social to Political: New Forms of Mobilization and Democratization*, Bilbao, Argitalpen Zerbitzua, pp. 78-92.

Arampatzi, A. (2016), «The spatiality of counter-austerity politics in Athens, Greece: emergent 'urban solidarity spaces'», *Urban Studies*, doi:

10.1177/004 2098016629311.
Bartlett, J., Froio, C., Littler, M. y McDonnell, D. (2013), «New political actors in Europe: Beppe Grillo and the M5S», *Demos UK*, disponible en http://www. demos.co.uk/files/Beppe_Grillo_and_the_M5S_-_Demos_web_version.pdf?1360766725
Baumgarten, B. (2013), «Geração à Rasca and beyond: mobilizations in Portugal after 12 March 2011», *Current Sociology*, 61(4), pp. 457-473.
Bennett, W. L. y Segerberg, A. (2012), «The logic of connective action: digital media and the personalization of contentious politics», *Information, Communication & Society*, 15(5), pp. 739-768.
Bermeo, N. y Bartels, L. (eds.) (2014), *Mass Politics in Tough Times: Opinions, Votes and Protest in the Great Recession*, Nueva York, Oxford University Press.
Bobba, G. y McDonnell, D. (2015), «Italy – a strong and enduring market for populism», en Kriesi, H. y Takkis Papas, T. (eds.), *Populism in the Shadow of the Great Recession*, Colchester, ECPR Press, pp. 157-174.
Bordignon, F. y Ceccarini, L. (2013), «Five stars and a cricket: Beppe Grillo shakes Italian politics», *South European Society and Politics*, 18(4), pp. 427-449.
Bosi, L. y Zamponi, L. (2015), «Direct social actions and economic crises: the relationship between forms of action and socio-economic context in Italy», *Partecipazione e Conflitto*, 8(2), pp. 367-391.
Campos Lima, M. y Martín Artiles, A. (2011), «Crisis and trade union challenges in Portugal and Spain: between general strikes and social pacts», *Transfer*, 17(3), pp. 387-402.
— (2014), «Descontentamento na Europa em tempos de austeridade: Da ação coletiva à participação individual no protesto social», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 103: 137-172.
Cardoso, G. (2007), *The Media in the Network Society: Browsing, News, Filters and Citizenship*, Lisboa, CIES [*Los medios de comunicación en la sociedad en red*, Barcelona, Edicions de la Universitat Oberta de Catalunya, 2012].
Cardoso, G., Lapa, T. y Di Fátima, B. (2016), «People are the message? Social mobilization and social media in Brazil», *International Journal of Communication*, 10, pp. 3909-3930.

Caruso, L., Giorgi, A., Mattoni, A. y Piazza, G. (2010), *Alla ricerca dell'Onda: I nuovi conflitti nell'istruzione superiore*, Milán, Franco Angeli.

Castells, M. (2007), «Communication, power and counter-power in the network society», *International Journal of Communication* 1, pp. 238-266.

— (2012), *Networks of Outrage and Hope: Social Movements in the Internet Age*, Cambridge, Polity [*Redes de indignación y esperanza: los movimientos sociales en la era de Internet*, Madrid, Alianza Editorial, 2015].

Chabanet, D. y Royall, F. (2014), «The 2011 Indignés/Occupy Movements in France and Ireland: an analysis of the causes of weak mobilisations», *Modern & Contemporary France*, 23(3), pp. 327-349.

Dahlgren, P. (2009), *Media and Political Engagement: Citizens, Communication, and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.

De Zúñiga, H. G., Jung, N. y Valenzuela, S. (2012), «Social media use for news and individuals' social capital, civic engagement and political participation», *Journal of Computer-Mediated Communication*, 17(3), pp. 319-336.

Della Porta, D. (2015), *Social Movements in Times of Austerity: Bringing Capitalism Back into Protest Analysis*, Cambridge, Polity.

Della Porta, D. y Diani, M. (2006), *Social Movements – An Introduction*, Oxford, Blackwell.

Elias, L. y Pinho, P. (2012), «Reuniões e manifestações – Os desafios das novas formas de contestação social», *Polícia Portuguesa*, 4(3), pp. 37-53.

Feixa, C., Pereira, I. y Juris, J. (2009), «Global citizenship and the 'new, new' social movements: Iberian connections», *Young*, 17(4), pp. 421-442.

Forno, F. y Graziano, P. (2014), «Sustainable community movement organisations», *Journal of Consumer Culture*, 14(2), pp. 139-157.

Gall, G. (2013), «Quiescence continued? Recent strike activity in nine Western European countries», *Economic and Industrial Democracy*, 34(4), pp. 667-691.

Giugni, M. y Grasso, M. (eds.) (2016), *Austerity and Protest: Popular Contention in Times of Economic Crisis,* Abingdon, Routledge.

Guidi, R. y Andretta, M. (2015), «Between resistance and resilience: how do Italian solidarity purchase groups change in times of crisis and austerity?», *Partecipazione e Conflitto*, 8(2), pp. 443-477.

Hamann, K., Johnston, A. y Kelly, J. (2013), «Unions against governments: explaining general strikes in Western Europe, 1980-2006», *Comparative Political Studies,* 46(9), pp. 1030-1057.

Juris, J. S. y Pleyers, G. H. (2009), «Alter-activism: emerging cultures of participation among young global justice activists», *Journal of Youth Studies,* 12(1), pp. 57-75.

Kousis, M. y Karakioulafi, C. (2013), «Labour unions confronting unprecedented austerity in Greece, 2010-2013», Congreso General del ECPR 2013, Sciences Po, Burdeos.

Lapa, T. y Cardoso, G. (2016), «(Social) Media isn't the message, networked people are: calls for protest through social media», *Observatorio (OBS*) Journal,* 10 (número especial), pp. 202-219.

Ortiz, I., Burke, S., Berrada, M. y Cortés, H. (2013), *World Protests 2006-2013. Executive Summary,* ponencia de trabajo, Initiative for Policy Dialogue and Friedrich-Ebert-Stiftung, Nueva York.

Ortoleva, P. (2004), «O novo sistema dos media», en Paquete de Oliveira, J. M., Cardoso, G. y Barreiros, J. (eds.), *Comunicação, Cultura e Tecnologias de Informação,* Lisboa, Quimera.

Pleyers, G. (2010), *Alter-globalization: Becoming Actors in the Global Age,* Cambridge, Polity.

— (2016), «'Nuit Debout': citizens are back in the squares in Paris», *Open Democracy,* 8 de abril.

Rahaghi, J. (2012), «New tools, old goals: comparing the role of technology in the 1979 Iranian Revolution and the 2009 Green Movement», *Journal of Information Policy,* 2, pp. 151-182.

Rüdig, W. y Karyotis, G. (2013), «Beyond the usual suspects? New participants in anti-austerity protests in Greece», *Mobilization: An International Quarterly,* 18(3), pp. 313-330.

Shirky, C. (2011), «The political power of social media: technology, the public sphere, and political change», *Foreign Affairs,* enero/febrero, 28-41.

Simiti, M. (2014), «Rage and protest: the case of the Greek Indignant movement», GreeSE, ponencia n.º 82, Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe.
— (2015), «'Social need' or 'choice'? Greek civil society during the economic crisis», GreeSE, ponencia n.º 95, Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe.
Tronconi, F. (ed.) (2015), *Beppe Grillo's Five Star Movement: Organisation, Communication and Ideology*, Farnham, Ashgate.
Touraine, A. (2000), «A method for studying social actors», *Journal of World Systems Research*, 6(3), pp. 900-918.
Vissers, S. y Stolle, D. (2013), «The Internet and new modes of political participation: online versus offline participation», *Information, Communication & Society*, 17(8), pp. 937-955.
Wieviorka, M. (2012), «The resurgence of social movements», *Journal of Conflictology*, 3(2), pp. 13-19.
Zamponi, L. (2012), «Why don't Italians occupy? Hypotheses on a failed mobilisation», *Social Movements Studies*, 11(3-4), pp. 416-426.

---

118 Los datos del presente estudio, relativos a la participación política, tanto en Internet como en otros ámbitos, se obtuvieron a través de un estudio autoadministrado durante el segundo trimestre de 2016 (n = 500 encuestados por país). La selección de los países obedecía, entre otros criterios, a la inclusión de países con dificultades económicas, como las sociedades del sur de Europa.

119 En este capítulo no se incluye el análisis detallado de España, dado que ya se aborda en el capítulo de Manuel Castells en este libro («De la crisis al movimiento social y al cambio político: Podemos en España»).

CONCLUSIÓN

Caben pocas dudas de que la Unión Europea se enfrenta a una crisis tan grave como cualquier otra que pueda haber sufrido desde sus orígenes, hace más de sesenta años. Como hemos intentado mostrar en este libro, la crisis actual no es una sola, sino más bien múltiples crisis que tienen distintos orígenes y distintas consecuencias, pero que se han solapado y amplificado mutuamente, creando un proceso de autorreforzamiento que amenaza con quedar fuera de control. Europa, el Viejo Continente, parece bastante incapaz de contener la espiral de desintegración e impotencia.

Puede que algunos sientan la tentación de achacar el agravamiento de la crisis en Europa a factores o acontecimientos específicos procedentes de fuera de Europa, o que tienen su origen más allá de sus fronteras, como los catastróficos conflictos en Oriente Próximo, que han alimentado nuevas formas de extremismo y terrorismo que se han extendido a las calles de las ciudades europeas y han creado nuevas presiones en términos de migración, a medida que millones de personas se ven desplazadas por las guerras en Siria y otros países. También es posible que algunos señalen el hecho de que la UE no es la única que está padeciendo una crisis de legitimidad, que la desconfianza cada vez mayor hacia las élites políticas establecidas no es exclusiva de Europa, y que el aumento de los movimientos sociales alternativos, tanto de izquierdas como de derechas, es evidente en otras partes del mundo: se trata de fenómenos sociales y políticos que pueden verse en muchas sociedades de Occidente, y que en cierta medida son rasgos emblemáticos de nuestros tiempos. Pero aunque hay algo de verdad en esas observaciones, no explican la especificidad de la crisis que envuelve a Europa hoy en día, ni nos ayudan a comprender la medida en que la crisis de Europa es una crisis creada por ella misma.

Como hemos intentado mostrar en este libro, las crisis que han aquejado a Europa desde el estallido de la crisis económica y financiera de 2008-

2009 son estructurales, en el sentido de que surgen de los defectos en la construcción institucional de la Unión Europea y de que a menudo se han visto exacerbadas por la forma en que la UE ha respondido a los acontecimientos. Por consiguiente, son crisis que tienen unos profundos orígenes históricos e institucionales, que se remontan a la época en que se tomaron las decisiones clave sobre la construcción institucional de la UE. Es algo que resulta particularmente evidente en relación con la crisis económica: las semillas de la crisis se sembraron hace muchos años, durante las décadas de 1980 y 1990, cuando se elaboraban los planes para la unión monetaria. Es cierto que la fuente más inmediata de la crisis financiera en Europa en 2008-2009 fue la crisis del mercado de hipotecas de alto riesgo que comenzó en Estados Unidos a finales de 2006 y se fue haciendo cada vez más catastrófica a lo largo de 2007 y 2008. Pero cuando las repercusiones de aquella crisis golpearon a Europa, afectaron a unas instituciones que eran estructuralmente endebles y vulnerables: bajo el reinado de la moneda única, la eurozona había experimentado un desarrollo sumamente heterogéneo, y las instituciones europeas habían acumulado un alto nivel de endeudamiento público y privado. Para colmo, las respuestas políticas a la crisis, y sobre todo los rigurosos paquetes de austeridad que se impusieron a los Estados miembros que se vieron en la necesidad de pedir un rescate, así como la negativa (o la incapacidad) de condonar parte de unas deudas que incluso el Fondo Monetario Internacional (FMI) consideraba insostenibles, sirvió en muchos casos para exacerbar la crisis e intensificar los costes sociales en términos de sufrimiento humano. La prioridad que se concedió a la estabilidad financiera y presupuestaria —una prioridad que reflejaba los principios económicos normativos que han arraigado en las prácticas y en las políticas del actor más poderoso de la UE, Alemania— tuvo graves consecuencias sociales, dado que provocó altos niveles de desempleo y el deterioro de la sanidad pública, sobre todo en los países del sur de Europa. El sufrimiento de una enorme cantidad de gente no es tanto el resultado de la crisis financiera en sí, ni exclusivamente de la crisis financiera: en gran parte se debe a las medidas con las que se pretendía ponerle fin. Así pues, aunque la crisis del mercado de las hipotecas de alto riesgo en Estados Unidos pudo desempeñar un papel a la

hora de desencadenar la crisis económica y financiera en Europa, esta crisis está directamente vinculada a, y enormemente condicionada por, los defectos estructurales que eran parte integrante del proceso de unión monetaria, y el carácter y las consecuencias de esta crisis son responsabilidad de quienes tomaron las decisiones políticas en Europa. La austeridad no era la única opción en materia de políticas de que disponían los dirigentes de la UE cuando tuvieron que afrontar una grave crisis económica; ante una situación equivalente en Estados Unidos, el presidente Obama tomó una decisión distinta.

La crisis de Europa es multidimensional: es económica, financiera, social, y sumamente política. Y como hemos visto en este libro, también es cultural, intelectual y moral, y afecta al meollo de los valores que definen a Europa. Por eso hablamos de *las crisis* de Europa —de múltiples crisis, cada una de ellas con sus propias condiciones, características y consecuencias específicas. Por ejemplo, el resurgimiento del racismo, el antisemitismo y el terrorismo —tres «fuerzas del mal» que constituyen un desafío radical a los valores humanistas de Europa— son procesos complejos que tienen sus raíces en desarrollos históricos específicos que se remontan a la década de 1970 y más atrás; no son nuevos, ni tampoco exclusivos de Europa, pero en suelo europeo han encontrado un terreno fértil, y la incapacidad de la UE para afrontarlos eficazmente —por ejemplo, integrando las fuerzas policiales y los servicios de inteligencia de sus Estados miembros— ha debilitado las instituciones europeas y ha dado alas a las fuerzas del nacionalismo, que prometen responder con mayor eficacia, con lo que se refuerzan las tendencias a la fragmentación. Análogamente, lo que se denomina la «radicalización» de los jóvenes que desean unirse a los grupos islamistas radicales es, por lo menos en parte, una consecuencia de la incapacidad de integrar a las poblaciones de origen inmigrante en Europa. Así pues, aunque las múltiples crisis tienen sus propias historias y características específicas, también están interconectadas entre sí, se solapan y alimentan mutuamente de una forma compleja y cambiante. Por consiguiente, no debemos caer en la tentación de pensar en la crisis de Europa como un conjunto de procesos donde un episodio lleva a otro, como si se tratara de la caída en secuencia de unas fichas de dominó.

Es cierto que las diversas facetas de la crisis —o, más exactamente, de las diferentes crisis— aparecieron en momentos históricos distintos. Pero no fue la crisis financiera, por ejemplo, o no solo ella, lo que produjo una crisis social y el agravamiento de la desconfianza y el descontento, como tampoco fue la crisis (o no solo ella) lo que produjo una crisis de legitimidad cada vez mayor —no existe ninguna lógica, única, simple o causal de esas características. Las cuestiones son mucho más complejas y cada una de las muchas crisis que han aquejado a Europa durante la última década tiene sus propias condiciones y consecuencias. Pero son precisamente las interconexiones de dichas crisis, y el hecho de que no se producen de forma aislada, sino más bien en relación unas con otras, colisionando entre sí y reforzándose mutuamente, en vez de anularse recíprocamente, lo que provoca que su incidencia múltiple y su efecto acumulativo sean tan significativos y trascendentales.

Así pues, las crisis de Europa forman parte de un proceso acumulativo que es lo bastante fuerte como para cuestionar las instituciones básicas de la Unión Europea, unas instituciones que ya están amenazadas por una creciente falta de legitimidad. Esa falta de legitimidad tiene sus propias e inconfundibles raíces históricas, que surgen del hecho de que la UE siempre fue un proyecto desde arriba, impulsado por unas élites políticas que compartían una visión particular de una Europa unificada, y que llevaron adelante ese proyecto sin esforzarse demasiado por arrastrar consigo a los ciudadanos. Siempre ha habido un abismo entre las instituciones de la UE que toman las decisiones y los ciudadanos de sus Estados miembros, y cierto resentimiento en algunos sectores frente a lo que se percibe como edictos impuestos desde Bruselas por una burocracia distante. Además, a medida que se han ido transfiriendo más y más competencias desde los Parlamentos nacionales al nivel europeo, sin un desarrollo proporcional de los mecanismos de representación y rendición de cuentas, el déficit en términos de responsabilidad democrática ha ido en aumento.

La falta de legitimidad se vio exacerbada por la ampliación de Europa, que dificultaba cada vez más que los Estados miembros se unieran en torno a una política común firmemente reivindicada, y provocaba que cada vez fuera más probable que los procesos de toma de decisiones se vieran

obstaculizados por intereses encontrados. Eso dificultó la capacidad de la UE para actuar de forma decisiva y flexible ante las crisis que se avecinaban e incrementó la tendencia a claudicar ante unas fuerzas del mercado que socavaban una visión política compartida.

A veces, a la Unión Europea se le atribuye una capacidad de acción que no siempre posee realmente. Eso quedó claro en la época de la crisis de la migración y los refugiados. Esa crisis obedecía a un shock exterior: un gran flujo de entrada de migrantes y refugiados que huían de las regiones asoladas por la guerra en Oriente Próximo y el norte de África. Aunque la crisis se originó más allá de las fronteras de Europa, se vio exacerbada por los defectos institucionales de la UE —en particular por el hecho de que, a raíz del Acuerdo de Schengen, se abolieran las fronteras interiores dentro del territorio Schengen, pero sin la creación de una frontera europea común, con una fuerza fronteriza con la financiación y la formación adecuadas, de modo que el conjunto del territorio solo era igual de seguro que su eslabón más débil, un punto flaco que fue aprovechado implacablemente por los traficantes de personas. Cuando los migrantes y los refugiados empezaron a llegar en tropel a través de las islas griegas más próximas a Turquía, los dirigentes de la UE reaccionaron muy despacio, y a veces de forma incoherente, y tuvieron dificultades para idear unas políticas coherentes y eficaces con las que estuvieran de acuerdo todos los Estados miembros. Se aplicaron políticas a la ligera, y las declaraciones que hacían algunos dirigentes eran contradichas por otros. Al final, cuando la Comisión Europea propuso que se estableciera un sistema de cuotas para poder repartir a los migrantes por toda Europa, la propuesta fue rechazada por muchos Estados miembros, de los que algunos están experimentando un incremento del apoyo a los movimientos de extrema derecha y a los partidos que se oponían rotundamente a la inmigración. En varios países se desacató la legislación europea, se cerraron las fronteras y se erigieron vallas —unas vallas que nunca debieron construirse. La idea de que Europa podía hablar con una sola voz sobre un asunto de fundamental importancia para todos los Estados miembros, y de una forma que reflejara el conjunto básico de los valores europeos comunes, quedó hecha añicos. Como tantas veces ante la inminencia de una crisis, la respuesta de la UE fue lenta,

vacilante y deficiente —demasiado poco, demasiado tarde. No tenemos que mirar más allá de la crisis de la migración y los refugiados para comprobar que se entrelazan distintos elementos para crear una crisis que se nutre de, y al mismo tiempo alimenta, otras crisis afines, y que pone patentemente de relieve los puntos débiles institucionales de la UE: unas instituciones viciadas, unas estructuras de gobernanza endebles, una formulación de las políticas lenta e ineficaz, miedos xenófobos, temores por la seguridad, el agravamiento de las penalidades provocadas por la crisis económica y la austeridad, la creciente crisis de legitimidad —todos esos factores se combinan, se entrechocan y se alimentan mutuamente para crear una crisis que amenaza con quedar fuera de control. Aunque Europa sí tiene sus propias fronteras, su propia diplomacia y su propia capacidad para la acción militar (que en gran medida es la capacidad militar de los Estados miembros individuales), parece ser impotente e incapaz de proteger a sus ciudadanos, y a menudo depende de Estados Unidos para que le preste apoyo militar y de seguridad, por ejemplo en materia de transporte y vigilancia (razón por la cual a la mayoría de los países europeos les parece tan importante la OTAN).

Por consiguiente, desde el principio, las instituciones europeas no han sido las más idóneas a efectos de la construcción europea. La UE emprendió un ambicioso proyecto de construcción política, buscando crear unas instituciones que tuvieran muchas de las características de un Estado, pero en la práctica las instituciones que creó no tenían capacidad de actuar como un Estado. Era, y sigue siendo, un Estado más en sus aspiraciones que en la realidad. Algunas de las instituciones no estaban bien diseñadas, no habían sido estudiadas detenidamente, y no eran lo bastante sólidas como para afrontar los retos que se les venían encima, algunos de los cuales podrían (y deberían) haberse anticipado. Eso fue lo que ocurrió con el euro: las consideraciones económicas quedaron eclipsadas por el objetivo político de poner coto a una Alemania reunificada y de involucrar a los miembros de la unión monetaria en un nuevo ciclo irreversible de integración europea. Pero no fue eso lo que ocurrió —todo lo contrario. A medida que se agravaba, la crisis en la eurozona puso claramente de relieve los puntos débiles del diseño original, los defectos institucionales de la UE y las

deletéreas consecuencias de las políticas adoptadas para afrontar la crisis, lo que alimentó la crisis de legitimidad política, en vez de facilitar un nuevo ciclo de integración política.

De modo que, por un lado, dichas crisis son específicas de Europa, y por otro, son parte integrante de unas crisis que están operando a otros niveles, tanto nacionales como supraeuropeos. Algunas crisis son específicamente europeas, o europeas y estadounidenses —es el caso, por ejemplo, de la crisis financiera. Otras crisis son globales, o por lo menos no se restringen a Europa y Estados Unidos —es el caso, por ejemplo, de la crisis de legitimidad de los sistemas políticos y de las instituciones tradicionales de la democracia representativa, una crisis que observamos en muchos países de todo el mundo. Esas crisis son a un tiempo objetivas, y potencialmente podrían afrontarse como algo real y material, pero también subjetivas, una combinación de representaciones, creencias, sentimientos, emociones y medios, algo que resulta mucho más difícil de definir, pero que a fin de cuentas es fundamental, dado que en última instancia es la razón por la que los ciudadanos manifiestan o retiran su apoyo.

Existe un riesgo muy real de que Europa pueda llegar a deshacerse. Muchos de los problemas fundamentales que han sacudido a la UE en los últimos años siguen sin resolverse, incluida la crisis económica que sigue amenazando a la estabilidad en la eurozona. Los Estados-nación podrían abandonar la UE uno por uno: el *brexit* ha abierto una puerta por la que otros podrían decidir salir. La UE podría escindirse en una Europa del Norte, diferenciada de una Europa del Sur, o una Europa-Núcleo al margen de una Europa Periférica. También existe la posibilidad de una Europa a dos velocidades, o incluso a muchas velocidades, que algunos analistas consideran la única forma de evitar la desintegración pura y simple. Pero es posible que no llegue a ocurrir lo peor. Se podrían establecer medidas específicas para afrontar los problemas más acuciantes, y la UE podría aunar esfuerzos y, una vez más, salir del apuro. Como siempre ocurre en épocas de crisis, las visiones a largo plazo tienden a disolverse en las metas a corto plazo, mientras los responsables de dirigir las instituciones se centran en las exigencias de la supervivencia. Eso dificulta que los actores políticos y sociales afronten la crisis de legitimidad en Europa proponiendo

medidas sustanciales y realistas a fin de reconstruir o relanzar el Viejo Continente. Pero es posible que las crisis de los últimos años tengan el efecto beneficioso de que las mentes vuelvan a centrarse en las cuestiones básicas que hay en juego, y en lo que podría perderse en caso de que la UE se desintegrara.

Nuestro objetivo en este libro no ha sido especular sobre el futuro de Europa, ni aportar un plan para la reconstrucción de la Unión Europea —en este momento existen demasiadas incertidumbres para que sea posible pronosticar los acontecimientos futuros con un mínimo grado de confianza. Por el contrario, nuestro objetivo ha sido mirar hacia atrás para observar el proceso de integración europea, con una atención particular en el periodo que va de 2008 al presente, e intentar comprender los rasgos peculiares de las múltiples crisis que han convulsionado a Europa durante ese lapso de tiempo. Nuestro principal cometido ha sido analítico, más que normativo, retrospectivo, más que prospectivo. Le corresponde a otros crear el futuro, pero nuestra esperanza es que esas personas aprendan de los fracasos del pasado, que reconozcan la medida en que las crisis que han asolado la UE son el resultado de los defectos en su construcción, que sean plenamente conscientes de que las políticas mal concebidas e inflexibles pueden tener consecuencias no buscadas que tal vez exacerben los problemas en vez de resolverlos, y socaven justamente las instituciones que se está intentando construir, y que procuren crear una Europa que englobe a sus ciudadanos y les implique activamente en el proceso de construcción de las instituciones, en vez de tratarlos como el socio renuente al que una élite distante y tecnocrática tiene que ir llevando a rastras. Es más probable que la integración europea sea efectiva cuando se realiza desde abajo, a través de formas de colaboración activas, y de la participación en las distintas esferas de la existencia (como bien ilustran los planes como el Programa Erasmus), en vez de administrarse desde arriba e imponerse a la población. Y el futuro de Europa, sea cual sea, es un futuro que pervivirá únicamente si sus instituciones se construyen de una forma que atiendan con más cuidado, y respondan más eficazmente de lo que lo ha hecho la UE hasta ahora, a los deseos, las necesidades y los puntos de vista de su pueblo.

APÉNDICE: ABREVIATURAS DE LOS PAÍSES

AT: Austria
BE: Bélgica
BG: Bulgaria
CH: Suiza
CY: Chipre
CZ: República Checa
DE: Alemania
DK: Dinamarca
EE: Estonia
ES: España
EU28: Media de la UE
FI: Finlandia
FR: Francia
GR: Grecia
HR: Croacia
HU: Hungría
IE: Irlanda
IS: Islandia
IT: Italia
LT: Lituania
LU: Luxemburgo
LV: Letonia
MT: Malta
NL: Países Bajos
NO: Noruega
PL: Polonia
PT: Portugal
RO: Rumanía

SE: Suecia
SI: Eslovenia
SK: Eslovaquia
UK: Reino Unido

Título original: *Europe’s Crises*

Edición en formato digital: 2018

Esta edición, traducida del inglés, se ha publicado por acuerdo con Polity Press, Ltd. Cambridge

First published in 2018 by Polity Press

Calle Juan Ignacio Luca de Tena, 15
28027 Madrid
alianzaeditorial@anaya.es

ISBN ebook: 978-84-9181-137-4

Conversión a formato digital: REGA

www.alianzaeditorial.es